



Realizacja badań ewaluacyjnych w świetle Prawa Zamówień Publicznych

**Ekspertyza została przygotowana na zlecenie
Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez firmę EGO S.C**

Opracowanie zostało przygotowane przez zespół ekspertów:

dr Karol Olejniczak

dr Stanisław Mazur

Alicja Weremiuka

Michał Miedziński

Bartosz Ledzion

Tomasz Kupiec

Grzegorz Wicik, radca prawny

Michał Fabiszewicz, radca prawny

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	5
2. Aspekty merytoryczne zlecania i realizacji badań	7
2.1. Polityki publiczne oparte na dowodach	7
2.2. Niedopasowanie prawa zamówień publicznych do specyfiki badań	8
2.3. Kryteria oceny ofert	9
2.4. Logika oceny ofert	11
3. Przegląd praktyk międzynarodowych w zlecaniu badań	13
3.1. Kraje Unii Europejskiej	13
3.2. Doświadczenia instytucji europejskich	15
4. Aspekty prawne zlecania badań	23
4.1. Uwarunkowania prawne stosowania kryteriów jakościowych przy udzielaniu zamówień publicznych na badania	23
4.2. Analiza zamówienia na badania ewaluacyjne jako usługi o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym	28
4.3. Przegląd stosowanych trybów przetargowych	31
5. Przegląd praktyk zlecania badań w Polsce	34
5.1. Proporcje pomiędzy kryteriami merytorycznymi a cenowymi	34
5.2. Jakość stosowanych kryteriów merytorycznych	36
6. Wnioski i rekomendacje	41
6.1. Poradnik – jak dobrze zaprojektować SIWZ i kryteria	43
6.2. Wybór trybu postępowania	53
6.3. Zmiana sposobu oceny ofert	55

1. WSTĘP

Niniejsza ekspertyza nie ma charakteru analizy prawnej. Jest próbą strategicznego spojrzenia na problem funkcjonalności prawa zamówień publicznych i jego stosowania w procesach zlecania badań społecznych (w tym badań ewaluacyjnych) służących uprawianiu polityk publicznych opartych na dowodach. Zawarte w tym dokumencie komentarze o charakterze prawnym służą jedynie określeniu kontekstu normatywnego wytyczającego reguły i mechanizmy zlecania tych badań, nie stanowiąc o istocie tego dokumentu. Spostrzeżenia i sugestie przedstawione w tym opracowaniu zawężone zostały do badań społecznych (w tym ewaluacji) inicjowanych przez urzędy administracji publicznej będące zarazem odbiorcami ich wyników.

Podstawą dla przygotowania tego raportu były doświadczenia związane z realizacją i zarządzaniem badaniami społecznymi realizowanymi w formie projektów oraz opinie wybitnych polskich badaczy akademickich a zarazem ekspertów posiadających rozległe doświadczenia w zakresie zarządzania publicznego i badań naukowych z nim skojarzonych.

Celem tego opracowania jest sformułowanie postulatów dotyczących systemowego podejścia do zlecania badań społecznych (w tym ewaluacyjnych) w ramach obowiązującego reżimu zamówień publicznych. Podstawą dla tych rekomendacji jest krytyczna ocena funkcjonalności istniejących rozwiązań prawnych, w szczególności praktyka ich stosowania względem możliwości uprawiania polityk publicznych opartych na dowodach.

W nowoczesnych systemach zarządzania publicznego istnieje wyrazista, pozytywna i zwrotna zależność między jakością uprawianych polityk publicznych, a intensywnością ich wsparcia wynikami badań społecznych. Im owa relacja jest ściślejsza, tym wyższa jakość zarządzania sprawami publicznymi. Determinantą o znaczeniu pierwszorzędym dla jakości tych relacji jest charakter porządku prawnego normującego konwencje zlecania realizacji badań społecznych. Stąd też wynika centralne znaczenie tego porządku dla „sojuszu” nauki i władzy publicznej służącego realizacji koncepcji państwa dobrze zarządzanego a zarazem służebnego wobec obywateli.

Podejmując próbę określenia systemowego podejścia do zlecania realizacji badań społecznych, dokonano przeglądu kluczowych zagadnień z zakresu prawa zamówień publicznych. Przegląd ten poprzedza przywołanie fundamentalnych spostrzeżeń odnoszących się do istoty uprawiania polityk publicznych opartych na dowodach. Ponadto, dla pełniejszego wyjaśnienia kontekstu przedstawionych w tym dokumencie postulatów odwołano się do zjawiska, które umownie określono jako systemowe niedopasowanie regulacji z zakresu zamówień publicznych do specyfiki badań naukowych. Przywołania te poczyniono, aby wyeksponować konieczność integralnego postrzegania wpływu ustawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych (i sposobu jego interpretowania) na jakość zarządzania sprawami publicznymi.

W pierwszej części ekspertyzy opisano podejście do realizacji polityk publicznych określane mianem polityk publicznych opartych na dowodach. Ponadto, objaśniono charakter niedopasowania regulacji z zakresu zamówień publicznych do specyfiki badań społecznych prowadzonych dla potrzeb zarządzania sprawami publicznymi. W jego dalszej części dokonano przeglądu kluczowych rozstrzygnięć normatywnych dotyczących:

- uwarunkowań prawnych stosowania kryteriów jakościowych,
- klasyfikacji przedmiotu zamówienia,
- trybów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Dodatkowo dokonano przeglądu praktyk i doświadczeń krajowych i międzynarodowych dotyczących zlecania badań społecznych, w tym ewaluacyjnych.

Wyniki przeglądu, jak i powyższych analiz stanowią podstawę diagnostyczną, jak i argumentację i dowody prawne dla propozycji rozwiązań systemowych, które przedstawiliśmy w części końcowej tego dokumentu. Rozwiązania te zostały podzielone na dwie grupy: w pierwszej grupie zamieściliśmy działania, które można wdrożyć w obowiązującym reżimie prawnym, natomiast drugą grupę stanowią postulaty reformatorskie dotyczące systemu zamówień publicznych.

2. ASPEKTY MERYTORYCZNE ZLECANIA I REALIZACJI BADAŃ¹

2.1. POLITYKI PUBLICZNE OPARTE NA DOWODACH³

Termin ten stał się szczególnie popularny od czasu reform administracyjnych wprowadzonych za rządów Tony'ego Blaira w Wielkiej Brytanii. Polityka oparta na dowodach „(...) pomaga podejmować w oparciu o dobrą informację decyzje dotyczące polityk, programów i projektów poprzez wnoszenie najlepszych dostępnych dowodów z badań do serca tworzenia i implementacji polityki” (Davies, 2004)⁵.

Jej istotą jest kapitalizowanie przez decydentów publicznych wiedzy generowanej poprzez badania społeczne prowadzone w oparciu o stosowne procedury metodologiczne. Polityka ta opiera się na rygorach naukowych i empirycznej weryfikacji hipotez. Odróżnia się ją od polityki opartej na opiniach, która używa dowodów w sposób selektywny, nie zważając na jakość badań lub też wykorzystuje niesprawdzone poglądy jednostek i grup, które odwołują się do ideologii, przesądów i spekulacji (Davies, 2004). Jak to ujęto w brytyjskim dokumencie programowym: „(...) decyzje polityczne powinny być oparte na solidnych dowodach. Podstawowym składnikiem dowodu jest informacja. Stanowienie dobrej jakości polityki zależy od wysokiej jakości informacji, pochodzącej z różnych źródeł – wiedzy ekspertów, krajowych i międzynarodowych badań, statystyk, opinii interesariuszy, konsultacji i ewaluacji polityk już zrealizowanych” (Office 1999a)⁶.

¹ „Zsagadnienie niedostosowania regulacji z zakresu zamówień publicznych do specyfiki prac badawczych było przedmiotem wielu rozmów, które autor tej części opracowania miał okazję odbyć z badaczami akademickimi w ostatnich latach (z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego). Szereg opinii przywołanych w tej części opracowania sformułowanych zostało w oparciu o wyniki tych rozmów, w tym rozmowy z prof. dr hab. J. Górniakiem, prof. dr hab. J. Hausnerem, M. Gnelą”.

² „Zsagadnienie niedostosowania regulacji z zakresu zamówień publicznych do specyfiki prac badawczych było przedmiotem wielu rozmów, które autor tej części opracowania miał okazję odbyć z badaczami akademickimi w ostatnich latach (z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego). Szereg opinii przywołanych w tej części opracowania sformułowanych zostało w oparciu o wyniki tych rozmów, w tym rozmowy z prof. dr hab. J. Górniakiem, prof. dr hab. J. Hausnerem, M. Gnelą”.

³ Obszerne fragmenty tekstu o politykach publicznych opartych na dowodach pochodzą z publikacji: Górniak J., Mazur St., *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, [w:] Górniak J., Mazur St. (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Pracodawcy RP, Warszawa 2010.

⁴ Obszerne fragmenty tekstu o politykach publicznych opartych na dowodach pochodzą z publikacji: Górniak J., Mazur St., *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, [w:] Górniak J., Mazur St. (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Pracodawcy RP, Warszawa 2010.

⁵ Davies P. (2004), *Is Evidence-Based Government Possible?*, Jerry Lee Lecture 2004. 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium: www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf.

⁶ Office P.M. a. M. f. t. C. (1999a), *Modernising government*, United Kingdom.

Kluczowe dla polityki publicznej opartej na dowodach jest pojęcie „dowodów”. Jest to treściowo pojemna kategoria, która obejmuje m.in. wiedzę ekspertów, publikacje naukowe, raporty z badań, raporty statystyczne, raporty ewaluacyjne, wyniki konsultacji społecznych, eksperymenty społeczne, analizy ekonomiczne, modelowanie oraz analizy ekonometryczne.

Ogólniej wskazuje się na dwa typy wiedzy wykorzystywanej w procesach kształtowania i implementacji polityk publicznych. Pierwszy z nich to wiedza instrumentalna bezpośrednio wykorzystywana dla rozwiązywania specyficznych, jasno zdefiniowanych problemów. Drugi typ to wiedza konceptualna. Jej istotą jest tworzenie reguł interpretacji rzeczywistości społecznej i jej zrozumienia oraz określenie ogólnych relacji przyczynowo-skutkowych określonych aspektów rzeczywistości społecznej (Nutley i in. 2007)⁷.

Im wyższy stopień intensywności generowania tych „dowodów” w oparciu o procedury właściwe dla badań naukowych, tym wyższa ich jakość, a co za tym idzie, lepsze polityki publiczne, których adresatami są obywatele i ich zbiorowości. **Kluczem do tworzenia wartościowej i praktycznie użytecznej wiedzy są kompetencje merytoryczne i metodologiczne zespołu badawczego oraz jego doświadczenie. To one w istocie są gwarantem wysokiej jakości realizowanych badań. To one, na ogół, przesądzają o wartości otrzymanych wyników, a co za tym idzie o ich przydatności. Dlatego też warunkiem koniecznym tworzenia użytecznych, wiarygodnych badań jest sprawnie funkcjonująca procedura selekcji i wyłaniania wykonawców, oparta na kryteriach właściwych dla specyfiki badań społecznych.**

2.2. NIEDOPASOWANIE PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH DO SPECYFIKI BADAŃ

W założeniu sposobu rozumowania strukturyzującego charakter treści przedstawionych w tym opracowaniu, leży przekonanie o występowaniu zjawiska systemowego niedopasowania norm z zakresu materii zamówień publicznych (w szczególności zaś w sferze ich stosowania) do specyfiki zlecania i realizacji badań społecznych. W szczególności tych badań, których wyniki służyć mają doskonaleniu jakości polityk publicznych oraz podnoszeniu efektywności i skuteczności wykonywania zadań publicznych.

Niedopasowanie to przybiera dwie podstawowe formy. Istotą pierwszej z nich jest ograniczanie przez reguły prawne innowacyjności, kreatywności i elastyczności procesu badawczego (tak poprzez sformalizowany, nieelastyczny i często cenowy charakter kryteriów wyboru koncepcji badania, jak i proceduralne podejście do oceny jego wyników).

W aspekcie rozważań o kryteriach jakościowych warto zwrócić uwagę na niepokojące zjawisko ich proceduralnego pojmowania. Jego istotą jest określanie kryteriów o tym charakterze w sposób „zero-jedynkowy” co upodabnia je do kryteriów formalnych. Tak mocne ich strukturyzowanie pozbawia je mocy rzeczywistego rozstrzygania o wartości proponowanej koncepcji badawczej, walorach intelektualnych zespołu badawczego oraz jego metodologicznej kompetencji. Jedną

⁷ Nutley S.M., Walter I., Davies H.T.O. (2007), *Using evidence: How research can inform public services*, Bristol: The Policy Press.

z negatywnych tego konsekwencji jest swoista uniwersalizacja koncepcji badawczych i tworzenie „ofert na każdą okazję”. Ze swej natury są one mechanicznie tworzonymi szablonami pozbawionymi elementów innowacyjności, kreatywności i nowatorstwa, a ich wartość dodana jawi się jako znikoma. Proces badawczy realizowany w oparciu o „oferty na każdą okazję” zatracą swą istotę. Jego wyniki przedstawiają niewielką wartość intelektualną oraz ograniczoną użyteczność jeśli patrzeć na nie z perspektywy zarządzania kompleksowymi politykami publicznymi.

Niedopasowanie drugiego typu polega na przyjmowaniu przez podmioty ubiegające się o realizację badań naukowych – finansowanych w oparciu o procedury przetargowe premiujące kryteria cenowe – logiki sformalizowanych procesów, w których jakość wyników przedstawia znaczenie wtórne względem skrupulatnego wypełniania proceduralnych obowiązków i oraz arytmetycznie pojmowanej efektywności. W takich okolicznościach badania naukowe pojmowane są jako przedsięwzięcia determinowane logiką formalistycznego stosowania przepisów prawa zamówień publicznych i złudnego absolutyzowania kryterium ceny. Powoduje to niską jakość wyników badań naukowych, niewielką ich praktyczną użyteczność, a tym samym ich ograniczony wpływ na proces doskonalenia efektywności i skuteczności polityk publicznych oraz interwencji podejmowanych przez państwo i jego agendy.

Aby to systemowe niedopasowanie wyeliminować, konieczne jest podjęcie działań służących odzwierciedleniu specyfiki badań społecznych w porządku prawnym normującym sferę zamówień publicznych. Wspomniane działania powinny prowadzić do pełniejszego wykorzystania potencjału podmiotów posiadających zdolność do prowadzenia wartościowych badań społecznych użytecznych dla realizacji zadań publicznych. Z drugiej zaś strony, co również istotne, należy zapobiec sytuacji tworzenia regulacji faworyzujących owe podmioty w sposób ekonomicznie nieuprawniony, społecznie nieuzasadniony oraz etycznie wątpliwy. Nie idzie bowiem o to, aby tworzyć regulacje faworyzujące, idzie o rozwiązania racjonalne i efektywne. W tym kontekście centralnego znaczenia nabiera problem swoistej kohabitacji porządku administracyjnego cechującego się silnym formalizmem i przywiązaniem do sformalizowanych procedur (właściwy podmiot zlecający badania społeczne) z porządkiem badawczym, którego wyróżnikami są eksperymentowanie, kreatywność, zmienność i krytyczna refleksja. Ustanowienie racjonalnego *modus operandi* to sposób na lepsze niż dotychczas odzwierciedlenie specyfiki badań społecznych w systemie norm związanych z zamówieniami publicznymi i praktyce ich stosowania. Jego efektem będzie pełniejsze wykorzystanie potencjału badań społecznych dla prowadzenia racjonalnych ekonomicznie i społecznie uzasadnionych polityk publicznych.

2.3. KRYTERIA OCENY OFERT

Z dotychczasowego wywodu wynika, że, zgodnie z najnowszym paradygmatem zarządzania opartego na dowodach, badania w sektorze publicznym są zlecane po to, by ich wyniki mogły być następnie wykorzystane w procesie decyzyjnym. Kluczowym jest więc przyjęcie takich rozwiązań, które już na etapie wyboru ofert pomogą zmaksymalizować przyszłą użyteczność badania.

Rozważając wybór kryteriów oceny powinniśmy więc najpierw sprawdzić jakie czynniki determinują późniejszą użyteczność badań. Dotychczasowe badania krajowe i międzynarodowe⁸ pozwoliły zidentyfikować listę kluczowych czynników decydujących o użyteczności badań ewaluacyjnych. Dwa z czynników mogą być zweryfikowane już na etapie konkursu ofert. Są to:

- Jakość koncepcji – rozumiana jako przystawanie do potrzeb informacyjnych odbiorców
- Jakość metodyki rozumiana jako rzetelność i wiarygodność planowanych metod i narzędzi.

Jakość jest więc gwarancją użyteczności badań w procesie decyzyjnym polityk publicznych. Tak więc jakość powinna być centralną kwestią, którą należy oceniać w procesie selekcji ofert, gdyż to jakość gwarantuje przyszłą użyteczność badania, a co za tym idzie racjonalność wydania środków publicznych.

Przy konstruowaniu wskaźników „jakościowych”, którymi należałoby się posługiwać przy wyborze oferty badawczej powinny znaleźć się mierniki dotyczące m.in.:

- walorów metodologicznych oferty,
- badawczej innowacyjności oferty,
- wartości dodanej planowanych wyników badania,
- kompetencji badawczych zespołu wykonawców,
- mechanizmów gwarantujących realizację badania w sposób opisany w jego metodologii (w tym dostępność czasowa badaczy wskazanych w ofercie).

Zastosowanie tego typu kryteriów jakościowych w sposób efektywny wymaga specjalistycznej wiedzy po stronie zamawiającego. Jest ona niezbędna dla sformułowania tych kryteriów, ich zastosowania w procesie oceny ofert badawczych oraz weryfikacji wyników badania. Istnieją dwa zasadnicze sposoby generowania tej wiedzy. Pierwszy to rozwój własnych zasobów kadrowych, w ramach systemu administracji publicznej. Sposób drugi to współpraca z instytucjami i środowiskami posiadającymi stosowne kompetencje i umiejętności. Bez zapewnienia tej wiedzy zamawiający pozostawać będzie w relacji asymetrycznej z ubiegającym się o zlecenie badania, a co za tym idzie otrzyma to, co zamawiający uzna za stosowane a nie to, czego rzeczywiście potrzebuje.

Ponadto, w określaniu warunków dopuszczenia wykonawcy do udziału w postępowaniu, zadbać należy o zaprojektowanie mechanizmów umożliwiających rzetelną weryfikację wiarygodności badawczej członków zespołu badawczego, w szczególności jego lidera oraz doświadczeń badawczych podmiotu ubiegającego się o realizację badania.

Cena nie powinna być kryterium przesądzającym o wyborze wykonawcy badań społecznych. Badania społeczne są bowiem przedsięwzięciem intelektualnym i jako takie wymagają kreatywności, refleksyjności i wyobraźni kognitywnej. Te ich wyróżniki implikują niemożność bardzo precyzyjnego i poddającego się schematycznemu opisowi ujęcia przedmiotu badań społecznych i procedury ich realizacji. Immanentna dla administracji publicznej skłonność do przedkładania

⁸ Ferry, M. & Olejniczak, K. (2008), *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Warszawa: Ernst & Young, Program „Sprawne Państwo”: www.sprawnepanstwo.pl; Weiss, C.H. & Bucuvalas, M.J. (1980), *Truth Tests and Utility Tests: decision-makers' frame of reference for social science research*, *American Sociological Review*, 45(2), 302-313.

kryterium ceny nad kryteria merytoryczne w postępowaniu na wyłonienie wykonawcę badań bardzo często prowadzi do:

- **wyboru koncepcji badawczych merytorycznie i metodologicznie wątpliwych**, co w konsekwencji prowadzi do niskiej wartości poznawczej i mocno ograniczonej użyteczności wyników badań. Dominujące kryteria cenowe skłaniają wykonawców raczej do wypracowania odpowiednich warunków finansowych, w mniejszym stopniu merytorycznych,
- **nieobecności silnych zespołów badawczych w staraniach o zlecenia realizacji badań publicznych** (co skutkuje ograniczeniem możliwości ich rozwoju, a zarazem obniżaniem standardów metodologicznych badań społecznych w skali kraju). Silne zespoły badawcze bardzo często rezygnują w staraniach o projekt, w przypadku pojawienia się dominujących kryteriów cenowych,
- nikłej przydatności wyników badań społecznych dla doskonalenia jakości zarządzania sprawami publicznymi, uprawiania polityk publicznych opartych na dowodach warunkujących dynamikę procesu budowania konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki.
- „epistemologicznego zwątpienia” (sytuacja w której odbiorca badań nie wykorzystuje ich wyników apriorycznie zakładając, że w oparciu o kryterium ceny nie sposób otrzymać wartościowych efektów).
- nieracjonalnego wykorzystania zasobów publicznych.
- ograniczania szans rozwojowych Państwa, szczególnie tej jego części, której rozwój warunkowany jest jakością interwencji publicznych.

Podobne efekty negatywne, do tych, o których powyżej, mogą wystąpić także, jeśli kryteria jakościowe wykorzystywane w procesie wyboru oferty, potraktowane zostaną w sposób „zero-jedynkowy” lub są zbyt bardzo ustrukturyzowane, o czym była mowa we wcześniejszej części tego opracowania.

2.4. LOGIKA OCENY OFERT

Ocena następuje zawsze przez porównanie. Aby coś ocenić musimy mieć punkt odniesienia, do którego porównujemy przedmiot naszej oceny, używając konkretnych kryteriów.

Pole edukacji, dostarcza nam wiarygodnych i solidnych podstaw metodyki oceny. Zgodnie z nimi są trzy możliwe punkty odniesienia:

1. porównanie w czasie (ang. Ipsative assessment) – jest rodzajem autoporównania, obecny stan przedmiotu naszej oceny porównujemy z jego stanem z przeszłości; to pozwala nam ocenić postęp lub regres – zmianę, która nastąpiła dla tej konkretnej rzeczy,
2. porównanie do wzorca (ang. criterion-referenced assessment) określane jest oceną obiektywną, gdyż zakłada, że istnieje tylko jedna poprawna odpowiedź, jeden ideał; nasz przedmiot oceny przyrównujemy więc do tego ideału i mierzymy na ile odbiega lub jest bliski ideału – poprawnego rozwiązania,

3. porównanie do innych przedmiotów z ocenianej grupy (ang. norm-referenced assessment) – jest to ocena relatywna, gdyż zakłada, że nie ma jednego słusznego wzorca, jednej poprawnej odpowiedzi, ocena danego przedmiotu jest dokonywana w ramach grupy, porównujemy rzeczy między sobą, wynik zależy więc od składu grupy poddawanej ocenie – od tego jakie przedmioty porównujemy ze sobą.

Odnosząc te trzy do pola oceny ofert ewaluacyjnych stawiamy następujące wnioski.

Podejście 1 nie ma żadnego zastosowania w naszych rozważaniach, ponieważ celem postępowania przetargowego jest wyłonienie najkorzystniejszej oferty z konkretnej grupy ofert a nie ocena postępu jaki oferenci zrobili od czasu złożenia poprzedniej oferty.

Podejście 2 wymagałoby ustalenia i bardzo szczegółowego zdefiniowania jednego, modelowego podejścia do danego problemu badawczego. Takie rozwiązanie jest również całkowicie nieadekwatne do pola ewaluacji z dwóch powodów. Po pierwsze, jest fundamentalnie sprzeczne z rzeczywistością badań społecznych w której istnieje więcej niż jeden sposób odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Każdy z tych sposobów może być poprawny metodycznie i odkrywczy, użyteczny informacyjnie. Po drugie, opracowanie i wymaganie od wykonawców dostosowania się do jedynego modelowego podejścia przerzuciłoby całą odpowiedzialność za pracę koncepcyjną i naukową na zlecającego i byłoby destrukcyjne wobec procesu badawczego rozumianego jako tworzenie nowej wartości dodanej, odkrywanie powiązań i nowych podejść do postawionych problemów.

Podejście 3 wydaje się jedynym adekwatnym sposobem oceny ofert na badania ewaluacyjne. Porównując oferty w ramach grupy (między sobą) odnosimy je do wcześniej ustalonych kryteriów i dzięki temu jesteśmy w stanie powiedzieć, która z ofert, w danym kontekście (przy danych zasobach i określonych przez Zlecającego warunkach ramowych) jest optymalnym wyborem z punktu widzenia potrzeb zlecającego i interesu publicznego. **Propozycja zmiany sposobu oceny ofert została przedstawiona w rozdziale 6.3.**

3. PRZEGLĄD PRAKTYK MIĘDZYNARODOWYCH W ZLECANIU BADAŃ

W niniejszym rozdziale przedstawiono syntetyczny przegląd praktyk międzynarodowych. Skoncentrowano się na praktykach Unii Europejskiej, głównie pola Funduszy Strukturalnych, gdyż jest ono bezpośrednio porównywalne z krajową praktyką, rozwijaną głównie w polu interwencji współfinansowanych ze środków UE. W części pierwszej przedstawiono wnioski z przeglądu praktyk 21 krajów Unii Europejskiej. W części drugiej przywołano praktyki instytucji europejskich.

3.1. KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ

Opierając się na zebranych materiale⁹, można wyróżnić trzy typy krajów ze względu na proporcje wagi między ceną a jakością merytoryczną jako kryteriami wyboru. Przedstawiono to na poniższym schemacie.

Dominujące kryterium - cena	Kryterium jakości przeważa nad kryterium ceny	Dominujące kryterium - jakość
• Czechy • Hiszpania • Rumunia • Słowacja • Słowenia • Węgry	• Austria • Bułgaria • Dania • Estonia • Irlandia • Litwa • Niemcy	• Cypr • Finlandia • Grecja • Holandia • Portugalia • Szwecja • Wielka Brytania

Źródło: Opracowanie K. Olejniczak na podstawie rozdziałów autorów *Evaluation Overview*.

W pierwszej grupie krajów cena stanowi zwykle ponad 50% oceny ofert. Dwoma skrajnymi przypadkami są z jednej strony Hiszpania, gdzie większość ofert jest oceniana na zasadzie 50-50 (50% cena, 50% zawartość merytoryczna), zaś z drugiej strony Słowacja, gdzie jakość merytoryczna nie jest w ogóle brana pod uwagę w procesie oceny (najtańsza oferta wygrywa). W przypadku Czech występuje ciekawe zróżnicowanie praktyk. W programach EFS, o najdłuższej tradycji ewaluacyjnej kryteria cenowe mają dużo niższe znaczenie (40% ostatecznej oceny), zaś

⁹ Przedstawione wyniki dotyczą 21 krajów. Są to: Austria, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry oraz Wielka Brytania. Dane pochodzą z raportów przygotowywanych przez ekspertów z poszczególnych państw członkowskich w ramach badania *Overview of Evaluation practices in Member States of the European Union* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, w przygotowaniu). Mimo że badanie dotyczyło ewaluacji w polu programów współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych, to przedstawiane praktyki organizacji przetargów i wyboru ofert są zwykle egemplifikacją ogólnych praktyk sektora publicznego w danym kraju.

w przypadku programów regionalnych zarządzanych przez niedoświadczone instytucje, cena to często ponad 70% oceny. Prócz Hiszpanii będącej na granicy dwóch grup, wszystkie kraje tej grupy są nowymi państwami członkowskimi o silnej tradycji biurokracji (jej socjalistycznej wersji). Ponadto wszystkie te kraje nie mają rozwiniętej kultury ewaluacyjnej i nie mają praktycznie żadnej tradycji ewaluacji poza polem Funduszy UE.

Eksperti z krajów pierwszej grupy podkreślają w swoich analizach, że kryterium cenowe przyniosło tylko pozorne oszczędności, i to w skali pojedynczych badań zaś znaczące straty w skali systemu. Na Słowacji wpłynęło to znacząco na spadek jakości badań i ich faktyczne brak znaczenia w procesie decyzyjnym. Podobnie na Węgrzech – wojny cenowe oferentów i nietypowy, dwustopniowy sposób oceny (na pierwszym etapie stosowane jest kryterium doświadczenia ekspertów, na drugim etapie cena) doprowadziły do słabego angażowania się ewaluatorów w badania, niskiej jakości raportów i niskiego potencjału wykonawców krajowych w ogóle.

Drugą grupą są kraje w których kryterium jakości ma nieznaczną przewagę nad kryterium cenowym (zwykle 60% do 40%). Ta grupa jest bardzo zróżnicowana – są w niej kraje o różnych kulturach administracyjnych, trudno więc znaleźć jakiś wspólny mianownik, który wyjaśniałby takie zgrupowanie. Rozwiązania stosowane w Bułgarii są dokładną kopią rozwiązań stosowanych w odniesieniu do pomocowych i przedakcesyjnych programów UE (tych koordynowanych przez EuropeAid i DG Enlargement). Rozwiązania stosowane w Estonii, Irlandii, na Litwie opierają się na unijnym przewodniku Evalsed. W większości tych krajów pojawia się termin „*economically best offer*” (oferta najkorzystniejsza pod względem ekonomicznym). Jak podkreślają jednak eksperci z Austrii, Dani, Irlandii, Litwy, Niemiec nie oznacza to wyboru oferty „najtańszej”. Oceniający porównując oferty wybierają tę o najlepszym stosunku jakości do ceny.

Wreszcie trzecią grupą są kraje które oferty badawcze wybierają ze względu na jakość, a waga kryterium cenowego nie przekracza 30% ostatecznej oceny. W grupie tej wyraźnie dominują państwa o silnej tradycji zarządzania zorientowanego na wyniki i silnej, rozwiniętej kulturze ewaluacyjnej (Holandia, Wielka Brytania, Szwecja to 3 wiodące kraje na europejskiej mapie ewaluacji)¹⁰. Zaskakującym wyjątkiem są tu Cypr i Grecja. Systemy obydwu tych krajów są kopią rozwiązań unijnych (z pola kontraktów pomocowych), jednak ten cypryjski działa na innowacyjnej platformie cyfrowej. W przypadku Grecji cała praktyka ewaluacji jest w dużej mierze działalnością pozorną prowadzoną na potrzeby wymogów UE.

Patrząc horyzontalnie na wszystkie analizowane kraje, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Po pierwsze, po stronie kryteriów jakościowych prócz typowego elementu „jakości koncepcji badawczej” pojawiają się również kryterium kompetencji i doświadczenia zespołu badawczego oraz kryterium organizacji procesu badawczego (np. racjonalność harmonogramu). W przypadku Portugalii pojawiło się też interesujące kryterium stopnia zaangażowania interesariuszy.

Po drugie, w przypadku krajów o rozwiniętej kulturze ewaluacji stosowane kryteria jakościowe mają ogólne i intuicyjne brzmienie, nie są definiowane na zasadzie sztywnych podkryteriów

¹⁰ Furubo, J.-E., Rist, R.C. & Sandahl, R. (2002), *International atlas of evaluation*, New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers.

z przypisaną im skalą stopniowalnych punktów, lecz są wyposażone w pulę punktów, którą oceniający członek Komisji przyznaje podług swej wiedzy poszczególnym ofertom. Przykład przedstawiamy w ramce.

Po trzecie, wiele krajów, szczególnie z grupy drugiej i trzeciej (gdzie jakość odgrywa główne znaczenie przy wyborze ofert) ma specjalne przewodniki i poradniki dedykowane opisowi procesu przetargowego, wyjaśnieniu kryteriów jak i roli poszczególnych wymogów na etapie wyboru oferty dla późniejszej jakości procesu badawczego (podręczniki mają np. Holandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania).

Podsumowując, na podstawie powyższej analizy można sformułować następujące wnioski i obserwacje i wnioski.

Kraje które zdecydowały się na kryterium ceny jako dominujące przy wyborze ofert, mają problemy z jakością dostarczanych im ewaluacji, a co za tym idzie z użytecznością ekspertyz. Poczynione oszczędności w skali pojedynczych badań są pozorne a rozwiązania takie odbijają się negatywnie na poziomie kultury ewaluacyjnej danego kraju.

Państwa o najdłuższej tradycji kultury ewaluacyjnej i największym doświadczeniu w prowadzeniu polityk publicznych opartych na dowodach wykorzystują kryteria jakościowe do oceny i wyboru wykonawców badań.

W praktyce doświadczonych administracji kryteria jakościowe są sformułowane syntetycznie i nie są rozbijane na konkretne skale punktowe. Terminy takie jak np. „adekwatność metodyki badawczej”, „spójność koncepcji”, „jakość operacjonalizacji badania” są pozostawiane do interpretacji i oceny członkom komisji przetargowych.

3.2. DOŚWIADCZENIA INSTYTUCJI EUROPEJSKICH

Ogólne zasady i kryteria oceny ofert badań, analiz i studiów ewaluacyjnych w instytucjach europejskich regulowane są Rozporządzeniem Rady 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L248 z 16 września 2002).

Rozporządzenie nakłada wymóg na zlecającego do włączenia do dokumentów zapraszających do składania ofert “pełnego, jasnego i precyzyjnego opisu przedmiotu umowy” oraz do “określenia kryteria wyłączenia, selekcji i udzielenia zamówienia” (art 92). Tekst precyzuje, iż “kryteria wyboru powinny umożliwiać ocenę możliwości zrealizowania proponowanego działania lub programu pracy przez osobę ubiegającą się o dotację” oraz ze “powinny umożliwiać ocenę jakości przedłożonych wniosków w świetle wyznaczonych celów i priorytetów” (art 115).

W praktyce przetargów Instytucji europejskich stosowane są trzy rodzaje kryteriów:

- Kryteria wyłączenia (*exclusion criteria*)
- Kryteria selekcji (*selection criteria*)
- Kryteria udzielenia zamówienia (*award criteria*)

Poniżej omawiany każde z nich, koncentrując się na kryteriach udzielenia zamówienia.

Kryteria wyłączenia precyzujące sytuacje, w których może dojść do wykluczenia podmiotu składającego oferty z udziału w procedurach udzielania zamówień zawarte są w Rozporządzeniu Rady 1605/2002 (art. 93-94).

Kryteria selekcji pozwalają ocenić potencjał podmiotów składających ofertę. Kryteria precyzowane w dokumentach zapraszających do składanie ofert przygotowanych na potrzeby danego badania. Dotyczą one zarówno potencjału ekonomicznego i finansowego jak i potencjału technicznego i profesjonalnego. Kryteria selekcji mogą być zarówno ilościowe jak i jakościowe.

Potencjał finansowy jest szacowany na podstawie danych finansowych o oferentach (e.g. obroty, zyski, zadłużenie); na podstawie analizy, zlecający badanie może uznać, że ryzyko finansowe związane z przyznaniem kontraktu jest zbyt duże i podjąć decyzje o niekontynuowaniu procedury selekcji.

Potencjał techniczny i profesjonalny oceniany jest na podstawie informacji o podmiocie lub podmiotach składającym ofertę (oraz podwykonawcach) w zakresie:

- doświadczenia związanego ze zlecanym badaniem (np. z ostatnich 3-5 lat i/lub określonej liczby projektów),
- osób mających wykonać badanie (np. wykształcenie, języki obce itd.) oraz
- (ewentualnie) infrastruktury, sprzętu i oprogramowania koniecznego do wykonania badania (np. komputery, specjalistyczne programy statystyczne, sale do przeprowadzenia grup fokusowych itd.).

Kryteria wyłączenia i selekcji służą do wyłonienia podmiotów, które maja zostać poddane ocenie na podstawie kryteriów udzielenia zamówienia i jako takie nie są formalnie wykorzystane w ostatecznym procesie oceny i wyboru oferty.

Kryteria udzielenia zamówienia są zawsze kryteriami jakościowymi pozwalającymi bezpośrednio ocenić jakość oferty. Do najczęściej stosowanych kryteriów należą:

- Zrozumienie zakresu badania (od 20% do nawet 40% całościowej oceny);
- Jakość metodologii i narzędzi badawczych (od 30% do nawet 60% oceny);
- Organizacja badania (od 20% do nawet 40% oceny).

W praktyce używane są też bardziej szczegółowe kryteria, których przykłady opisane są w dalszej części rozdziału.

Poszczególne kryteria mają różny udział w ocenie całościowej. Ocena jest wyrażona w punktach lub procentach (gdzie 100% jest oceną maksymalną). O kryteriach i ich wadze decyduje zlecający usługę, biorąc pod uwagę charakter i wymogi zlecanego badania; wybór kryteriów udzielenia zamówienia, szczegółowość ich opisu oraz waga może różnić się od zamówienia do zamówienia.

Wybór oferty dokonywany jest zawsze na podstawie wyników oceny kryteriów udzielenia zamówienia i oferowanej ceny. Ranking ofert ustalany jest na podstawie **współczynnika wyniku oceny udzielenia zamówienia i ceny**.

Należy podkreślić, iż zamawiający zawsze określa minimalny poziom jakości, poniżej którego nie przyznaje się badania. Zazwyczaj jest to minimum 50–60% punktów w każdym kryterium udzielenia zamówienia oraz powyżej 60–70% wszystkich możliwych do zdobycia punktów.

Oceny ofert dokonuje najczęściej wewnętrzny komitet ewaluacyjny. W zależności od wewnętrznych uregulowań, wielkości budżetu jak i strategicznego znaczenia studium, procedura ewaluacji jest mniej lub bardziej złożona, np. w niektórych przypadkach w KE wymagane są konsultacje z innymi Dyrekcjami Generalnymi czy też nawet udział ekspertów zewnętrznych. Praktyka zasięgania opinii ekspertów zewnętrznych jest sformalizowana w ocenie projektów badawczych, gdzie dokonuje się systemowego peer review wszystkich ofert.

Poniżej przedstawiono przegląd wybranych zaproszeń do przetargu, a w szczególności kryteriów udzielenia zamówienia. Przegląd skupia się głównie na największym zlecającym badania wśród instytucji europejskich jakim jest Komisja Europejska (KE). Przedstawione są wybrane przykłady kryteriów użytych w zapytaniach różnych Dyrekcji Generalnych oraz agencji UE; dla wzbogacenia przeglądu opracowanie przedstawia zapytania o różnym charakterze i finansowane z różnych programów.

Opisy poszczególnych zapytań przedstawione w punktach: opis badania, kryteria udzielenia zamówienia (waga kryteriów), minimalne wymogi i wybór oferty. Przegląd zawiera również krótki opis procesu oceny projektów badawczych.

Typ	Zlecający	Tytuł badania	Kryteria udzielenia zamówienia	Minimalne wymogi i wybór oferty
Przykład 1				
Badania ewaluacyjne i oceny efektów polityk	Komisja Europejska, DG ds. Polityki Regionalnej	Ewaluacja głównych osiągnięć programów i projektów finansowanych z Funduszu Spójności w długim okresie w 15 wybranych regionach od 1989-1993 do chwili obecnej (2011. CE.16.B.AT.015)	• Zrozumienie specyfikacji (maksymalnie 20%) – ocena zrozumienia specyfikacji technicznych oraz rozwinięcie ich w kontekście pytań ewaluacyjnych i poszczególnych zadań. • Odpowiedniość metodologii (maksymalnie 50%) – odpowiedniość metodologii całej ewaluacji w odniesieniu do pytań ewaluacyjnych i szczegółowej metodologii poszczególnych zadań (zbierania danych, analizy, zbierania informacji z dokumentów, studiów przypadku i grup fokusowych); • Zarządzanie projektem (maksymalnie 30%) – jakość planowania zasobów ludzkich, organizacja pracy włączając koordynację i kontrole jakości (np. procedura kontroli jakości, sprecyzowanie ról w poszczególnych zadaniach)	Propozycje ocenione poniżej 50% (z ogółem 100%) nie są rozpatrywane. Wybór oferty dokonany jest na podstawie współczynnika oceny i ogólnego kosztu badania.

Typ	Zlecający	Tytuł badania	Kryteria udzielenia zamówienia	Minimalne wymogi i wybór oferty
Przykład 2				
Badania ewaluacyjne i oceny efektów polityk	Komisja Europejska, DG ds. Klimatu	Ocena polityk mających na celu adaptację i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym (ENV/CLIMA.A.4/SER/2011/0010)	• Zrozumienie (maksymalnie 30 punktów ze 100) – Ocena zrozumienia ogólnego charakteru i wszystkich elementów badania oraz oczekiwanej zawartości produktów badania. • Metodologia (maksymalnie 40 punktów ze 100) – Stopień, w którym metodologia pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytania w sposób realistyczny i ustrukturyzowany; stopień, w którym zaproponowane metody odpowiadają na zapytanie; • Zarządzanie projektem (maksymalnie 30 punktów ze 100) – jakość planowania, organizacja zespołu badawczego i dostępność zasobów ludzkich i technicznych niezbędnych do przeprowadzenia badania	Minimum 18 punktów (z 30) w ocenie pierwszego kryterium, minimum 24 punkty (z 40) w ocenie drugiego kryterium oraz minimum 18 punktów (z 30) w ocenie trzeciego kryterium. Minimum 65 punktów ze 100. Wybór oferty dokonany jest na podstawie współczynnika oceny i ogólnego kosztu badania.
Przykład 3				
Badania ewaluacyjne i oceny efektów polityk	Komisja Europejska, DG ds. Przedsiębiorstw	Badanie na temat zmienionego planu działania w ramach Rozporządzenia o Eko-wzornictwie (Ecodesign)	1. Zrozumienie celów badania, kontekstu prawnego, konsultacji społecznych, oraz metodologii zastosowanej przy stworzeniu planu działania (maksymalnie 20 punktów ze 100) 2. Jakość i użyteczność zaproponowanej klasyfikacji produktów oraz technicznej definicji grup produktów. Zrozumienie grup produktów objętych pierwszym planem roboczym (maksymalnie 20 punktów ze 100) 3. Zrozumienie celu analizy wstępnej. Jakość i użyteczność podejścia do analizy wstępnej, biorąc pod uwagę głównie zbieranie danych na temat rynków i energochłonności (maksymalnie 20 punktów ze 100) 4. Zrozumienie celu analizy zaawansowanej. Jakość i użyteczność podejścia do analizy, biorąc pod uwagę głównie ocenę oddziaływania na środowisko naturalne i efekty innych polityk (maksymalnie 20 punktów ze 100) 5. Jakość, użyteczność, wykonalność oraz kompletność planowania badania, włączając plan badania, stronę internetową oraz zbieranie informacji (maksymalnie 20 punktów ze 100)	Minimum 50% w każdym kryterium udzielenia zamówienia oraz powyżej 70% wszystkich możliwych do zdobycia punktów. Wybór oferty dokonany jest na podstawie współczynnika oceny i ogólnego kosztu badania.

Typ	Zlecający	Tytuł badania	Kryteria udzielenia zamówienia	Minimalne wymogi i wybór oferty
Przykład 4				
Badania ewaluacyjne i oceny efektów polityk	EACI (agencja wdrażająca program CIP)	Analiza i przedstawienie rezultatów i efektów projektów finansowanych przez CIP Eco-innovation replication (EACI/ECO/2011/001)	- Zrozumienie zakresu projektu (maksymalnie 20 punktów) – zrozumienia pytań ewaluacyjnych i celu badania – ogólna jakość, kompletność i przejrzystość oferty - Metodologia i narzędzia (maksymalnie 60 punktów) – strategia zbierania i organizacji zebranych danych – metodologia analizy i prezentacji danych – strategia badania co do odpowiedzi na pytania badawcze, wyciągnięcie wniosków oraz rekomendacji w oparciu o zebrane dane; - Zarządzanie projektem (maksymalnie 20 punktów) – realistyczne i adekwatne rozplanowanie zasobów – strategia zarządzania zespołem i dotrzymywania terminów – strategia zapewniająca wspólne podejście do zbierania danych i analizy w całym zespole badawczym – kontrola jakości raportów	Minimum 50% w każdym kryterium udzielenia zamówienia oraz powyżej 70% wszystkich możliwych do zdobycia punktów. Wybór oferty dokonany jest na podstawie współczynnika oceny i ogólnego kosztu badania.
Przykład 5				
Badania tematyczne i kontekstowe	Komisja Europejska, DG ds. Polityki Regionalnej	Ewaluacja instrumentów wspierania innowacyjności: metody i praktyki (2010. CE.16.0.AT.075)	- Zrozumienie celów specyfikacji i rozwinięcie ich w kontekście poszczególnych zadań (maksymalnie 30%) - Odpowiedniość i jakość metodologii (maksymalnie 30%) - Jakość planowania zasobów ludzkich i organizacja projektu (maksymalnie 40%)	Propozycje ocenione poniżej 50% (z ogółem 100%) nie są rozpatrywane. Wybór oferty dokonany jest na podstawie współczynnika oceny i ogólnego kosztu badania.
Przykład 6				
Badania tematyczne i kontekstowe	Zlecający: Komisja Europejska, DG ds. Przedsiębiorstw (lub inne Dyrekcje korzystające z kontraktu ramowego)	Konkurencyjność przemysłowa dla zrównoważonego rozwoju (2010/S 133-203558)	- Zrozumienie (maksymalnie 40 punktów ze 100) – ocena zrozumienia ogólnego charakteru i wszystkich elementów badania zawartych w zapytaniu. - Metodologia (maksymalnie 30 punktów ze 100) – ocena stopnia, w którym metodologia pozwala na osiągnięcie celów i zadań opisanych w zapytaniu; - Zarządzanie projektem i zasoby (maksymalnie 20 punktów ze 100) – jakość planowania i organizacji zespołu badawczego niezbędnych do sprostania wymogom oraz przeprowadzenia badania w czasie określonym w zapytaniu - Kompletność, przejrzystość oraz prezentacja oferty (maksymalnie 10 punktów ze 100)	Minimum 60% w każdym kryterium udzielenia zamówienia oraz powyżej 70% wszystkich możliwych do zdobycia punktów. Wybór oferty dokonany jest na podstawie współczynnika oceny i ogólnego kosztu badania.

Przykładem wymagającym odrębnego omówienia jest ocena projektów w Programie Ramowym UE.

Proces oceny propozycji przeprowadzenia projektów badawczych finansowanych w formie grantów w ramach Programu Ramowego w Zakresie Badań i Rozwoju Technologicznego (PR) jest nieco odmienny od innych studiów zleczanych przez KE. Same kryteria nie różnią się od siebie w sposób zasadniczy, lecz odmienny jest proces oceny: ma więcej etapów oraz włącza ekspertów zewnętrznych (peer review).

Eksperci są zapraszani oraz wynagradzani przez KE. Są to najczęściej naukowcy, ale w zależności o obszaru tematycznego również eksperci z agencji, sektora prywatnego oraz konsultanci. Warunkiem dopuszczenia do procesu ewaluacji jest podpisanie oświadczeń o braku konfliktu interesu w związku z ocenianymi projektami oraz zobowiązania do utrzymania całego procesu ewaluacji w tajemnicy.

Główne etapy procesu ewaluacji propozycji badawczych w ramach PR to:

- Ocena na podstawie kryteriów wyłączenia (Komisja Europejska)
- Ocena indywidualna (ocena propozycji dokonywana przez poszczególnych ewaluatorów zewnętrznych: „*individual reading*”)
- Konsensus (spotkanie w Brukseli, na którym ewaluatorzy zewnętrzni osiągają consensus w ocenie propozycji i przygotowują krótki raport podsumowujący ocenę każdego z kryteriów)
- Panel (ewaluatorzy ustalają propozycje ze wszystkich zapytań w ramach obszaru tematycznego lub schematu w sugerowanej kolejności; jest to szczególnie istotne w przypadku propozycji, które osiągnęły tę samą liczbę punktów)
- Ostateczna decyzja (Komisja Europejska na podstawie panelu oraz konsultacji z państwami członkowskimi UE).

Głównymi kryteriami wyboru badania są:

- jakość naukowa i technologiczna projektu (koncepcja, znajomość dorobku naukowego w danym polu badawczym, cel badania, plan badania)
- implementacja badania (ocena konsorcjum oraz poszczególnych członków konsorcjum; alokacja zasobów)
- szersze efekty (wkład badania do szerszych efektów przewidzianych w programie roboczym poszczególnych obszarów tematycznych lub schematu finansowania; plany dyseminacji wyników badania)

Poszczególne kryteria są dostosowane i szczegółowo definiowane w zależności od obszaru tematycznego i celów rozpisanych w programie roboczym.

Weryfikacja minimalnych wymogów i wybór oferty prowadzone są następująco. Każde kryterium ocenia się w skali od 0 do 5 (jednostką oceny jest pół punktu).

Skala oceny opisana jest w sposób następujący:

- 0 – Propozycja nie odnosi się do kryterium lub nie może być oceniona z powodu brakujących lub niepełnych informacji.
- 1 – Miernie. Propozycja odnosi się do kryterium w niepełnym zakresie lub ma poważne braki.
- 2 – Dostatecznie. Propozycja ogólnie odnosi się do kryterium, ale ma istotne słabości.
- 3 – Dobrze. Propozycja dobrze wypełnia kryterium, ale wymaga poprawek.
- 4 – Bardzo dobrze. Propozycja bardzo dobrze wypełnia kryterium, ale pewne poprawki są wciąż możliwe.
- 5 – Wybitnie. Propozycja w pełni odpowiada na wszystkie najważniejsze aspekty kryterium. Jakikolwiek niedociągnięcia są mało istotne.

Najniższa kwalifikująca ocena pojedynczego kryterium jest 3. Minimalnym kwalifikującym wynikiem oceny trzech kryteriów jest 10.

Propozycje mogą też być ocenione przez ewaluatorów jako nie na temat („out of scope”) i w takim przypadku nie są szczegółowo oceniane.

Jako podsumowanie przedstawiamy w poniższej tabeli przegląd najczęściej spotykanych kryteriów udzielenia zamówienia.

Kryteria	Częstotliwość zastosowania	Waga kryterium (100%)	Uwagi*
Zrozumienie celów i zakresu badania	zawsze	20-40%	Ocena wymaga dobrego rozumienia kontekstu politycznego, ale również gospodarczego, społecznego czy naukowego; w przypadkach dużych studiów strategicznych można rozważyć udział ekspertów w ocenie (lub przygotowaniu pytań i specyfikacji badania).
Metodologia i narzędzia badawcze	zawsze	30-60%	Ocena wymaga dobrego rozumienia metodologii i narzędzi badań; może wymagać udziału ekspertów.
Organizacja badania i zarządzanie	zawsze	20-40%	
<i>Inne kryteria spotykane w ocenie projektów badawczych</i>			
Ocena szerszych efektów badania	głównie w przypadku projektów mających na celu osiągnięcie szerszego wpływu na naukę, gospodarkę, społeczeństwo	»30%	Rzetelna ocena szerszych efektów badania wymaga udziału ekspertów w danym polu tematycznym. Zlecający badania powinni rozważyć częstsze użycie „efektów” czy też (w kontekście ewaluacji) „użyteczności” wyników badania jako kryterium wyboru.
Widoczność, komunikacja i upowszechnianie produktów badania	głównie w przypadku projektów mających na celu szerokie rozpowszechnienie wyników badania	15-30%	
Prezentacja oferty	rzadko spotykane jako oddzielne kryterium (najczęściej włączone do innych kryteriów np. organizacji badania)	»10%	

* Uwagi są subiektywnymi obserwacjami autora opartymi głównie na doświadczeniu w badaniach ewaluacji (meta-ewaluacja) oraz bezpośredniego doświadczenia w ewaluacji projektów w ramach 7 Programu Ramowego (PR7).

Podsumowując stosowane rozwiązania w ocenie ofert na badania w instytucjach europejskich można dojść do wniosku, że dominuje podejście oparte w dużej mierze na kryteriach jakościowych: zrozumieniu przedmiotu badania, jakości metodyki oraz sposobu organizacji badania. Natomiast cena ma marginalny wpływ na ocenę końcową. Wybierając kryteria jakościowe organizatorzy postępowań zawsze stosują ich formę „stopniowalną” (jakość, stopień zrozumienia etc., punktowany w sposób „do... pkt.”, z kolei nigdy nie wskazuje się stopni dla poszczególnych kryteriów, tj. np. 2 pkt. za... „Takie podejście do oceny powoduje, że ocena ofert nie jest zautomatyzowana i zależy od indywidualnych doświadczeń i interpretacji członków komisji przetargowej. W przypadku pojawienia się istotnych rozbieżności, sporne kwestie są konsultowane wewnątrz komisji lub powoływane są panele ekspertów. Warto podkreślić, że bardzo częstą praktyką jest angażowanie ekspertów zewnętrznych w proces oceny ofert.

4. ASPEKTY PRAWNE ZLECANIA BADAŃ

4.1. UWARUNKOWANIA PRAWNE STOSOWANIA KRYTERIÓW JAKOŚCIOWYCH PRZY UDZIELANIU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA BADANIA

Przy budowie systemu kryteriów oceny ofert na badania ewaluacyjne pierwszoplanowym i węzłowym staje się problem uwarunkowań prawnych stosowania kryteriów jakościowych przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi. Udzielanie zamówień publicznych na badania ewaluacyjne podlega bowiem rygorystycznym procedurom ustanowionym w ustawie z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹, która wdraża dyrektywę 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi¹², opartą na zasadach Traktatu Unii Europejskiej, a w szczególności zasadzie swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, a także zasadach, które się z nich wywodzą, takich jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnej uznawalności, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości.

Problem ten ująć się daje w dwóch aspektach. W aspekcie pytania o dopuszczalność stosowania niemierzalnych kryteriów jakościowych przy zamawianiu usług. Z natury bowiem swojej wynik usługi jest trudny do opisanego za pomocą wymiernych parametrów. Drugi aspekt to konieczności takiego formułowania niemierzalnych kryteriów jakościowych, aby w zgodzie z zasadami równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości ograniczyć do minimum wpływ subiektywnych odczuć i preferencji osób dokonujących oceny.

Dopuszczalność stosowania niemierzalnych kryteriów jakościowych

Celem przetargu na zamówienie publiczne jest wybór oferty najkorzystniejszej wedle kryteriów określonych przez zamawiającego. Zgodnie z ustawową definicją zawartą w art. 2 pkt 5 Pzp przez najkorzystniejszą ofertę należy rozumieć taką spośród złożonych ofert, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego albo ofertę z najniższą ceną. Z kolei w art. 91 ust. 2 Pzp dokonano przykładowego wyliczenia innych niż cena „kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia”, wskazując na „jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia”. Wymieniając „jakość” na pierwszym miejscu wśród innych niż cena przykładowych kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej ustawodawca nie tylko wyraźnie dopuścił udzielanie

¹¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. – dalej „Pzp”.

¹² Dz.Urz. WE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, tom 7, s. 13.

zamówień publicznych z zastosowaniem kryteriów jakościowych, ale potwierdził również wysoką rangę tych kryteriów.

Dopuszczalność formułowania kryteriów jakościowych znajduje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej¹³. Orzecznictwo to kładzie nacisk na prawo zamawiającego do określenia takich kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty, które będą odzwierciedlać jego indywidualne preferencje i pozwolą wybrać ofertę najlepiej odpowiadającą jego wymaganiom. Zamiast wielu warto tu przytoczyć orzeczenie, w którym wypowiedziany został pogląd, że „*prawem zamawiającego jest ustalenie takich kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej, które jego zdaniem, w najlepszy sposób pozwolą wybrać urządzenie najlepiej odpowiadające jego wymaganiom*” (por. orzeczenie KIO 1280/09). Nie ma więc nic zaskakującego w orzeczeniach, w których KIO wprost dopuszcza stosowanie kryteriów jakościowych również przy zamawianiu usług. Szczególnie charakterystyczny wydaje się wyrok z 6.01.2010 r., KIO 1804/09, dotyczący kryterium określonego przez zamawiającego jako „*jakość realizowanej usługi*”, w którym KIO uznała, że „*kryterium to jest dopuszczalne w świetle (...) art. 91 ust. 2 ustawy Pzp, który wprost jako jedno z przykładowych wymienia to kryterium*”. Dalszych argumentów za stosowaniem kryteriów jakościowych przy zamawianiu usług dostarcza wyrok KIO z 28.06.2010, KIO 1168/10, odnoszący się do użycia kryterium „*Koncepcja wykonania usługi*”. Izba wyraziła tu trafny pogląd, iż „*Wskazane w przepisie art. 91 ust. 2 Pzp kryteria oceny ofert są jedynie kryteriami przykładowymi, o czym świadczy użycie zwrotu „w szczególności”, zaś poza zakazem stosowania kryteriów, które nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy (art. 91 ust. 3 Pzp), brak jest innych zakazów*”.

Warto wskazać tu również na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-448/01¹⁴, według którego zamawiający dysponuje swobodą określenia kryteriów oceny ofert, pod warunkiem, że kryteria te:

- służą identyfikacji oferty najkorzystniejszej ekonomicznie,
- nie przyznają zamawiającemu prawa arbitralnego wyboru oferty,
- muszą być określone zgodnie z zasadami procedury (podane do wiadomości w ogłoszeniu i dokumentacji przetargowej),
- są zgodne z całością prawa wspólnotowego (nie naruszają zasady niedyskryminacji).

Źródłem wszelkich komplikacji związanych ze stosowaniem kryteriów jakościowych przy zamawianiu usług jest okoliczność, że przedmiot usługi rzadko daje się opisać za pomocą określonych, wymiernych parametrów. Tymczasem zasady równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i przejrzystości wymagają wyboru rzetelnego i opartego na jasnych regułach, stąd ocena ofert powinna opierać się na kryteriach-miernikach obiektywnych lub zobiektywizowanych¹⁵. Problem ten najlepiej ujęła Krajowa Izba Odwoławcza w cytowanym już wyroku z 6.01.2010 r.,

¹³ Patrz szerzej R. Tubisz, A. Trojanowska, *Zamówienia publiczne jako stymulator innowacyjności oraz zrównoważonego rozwoju gospodarczego – w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) – wybrane zagadnienia*, [w:] Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne, część II (red. J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek), Warszawa 2011, s. 137 i 138.

¹⁴ Wyrok TS z 4.12.2003 r.

¹⁵ R. Szostak, *Przetarg nieograniczony na zamówienie publiczne. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2005, s. 77.

KIO 1804/09, zwracając uwagę, że „Z natury swojej kryterium jakościowe, w tym przypadku dotyczące jakości realizowanej usługi, zawiera w sobie pewną dozę subiektywizmu. Opis kryterium przez Zamawiającego powinien się jednak sprowadzać do zminimalizowania tego elementu subiektywności przy ocenie w taki sposób, aby pozwalało to z jednej strony na przygotowanie przez wykonawców korzystnych ofert dających im szansę na uzyskanie zamówienia, z drugiej zaś strony, aby pozwalało Zamawiającemu ocenić oferty złożone w postępowaniu przez odniesienie do mierników określonych w SIWZ, a nie np. przez porównanie złożonych w postępowaniu ofert ze sobą.” Do wyroku tego nawiązała KIO w orzeczeniu z 28.06.2010, KIO 1168/10, według którego: „Odnosząc się do zarzutu sformułowania przez zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu sposobu oceny ofert z użyciem sformułowań niejasnych, subiektywnych, względnych, skład orzekający Izby stwierdza, dzielając w pełni stanowisko wyrażone przez skład orzekający Izby w wyroku z dnia 6 stycznia 2010 r. o sygn. akt KIO/UZP 1804/09, że podobnie jak kryterium „Jakość realizowanej usługi”, tak też kryterium „Koncepcja wykonania usługi” z natury zawiera w sobie pewną dozę subiektywizmu, ustawowo dozwoloną (...).” Do tych wyjaśnień Izba dodała trafną uwagę wprost przesądzającą o dopuszczalności stosowania niemierzalnych kryteriów jakościowych, stwierdzając że: „Odnosząc się do zarzutu sformułowania przez zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu sposobu oceny ofert bez zastosowania mierzalnych parametrów, co czyni taki opis niezgodny z ustawą Pzp, skład orzekający Izby stwierdza, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie nakazuje stosowania wyłącznie mierzalnych (matematycznych, „automatycznych”) sposobów oceny ofert. (...) Nie sposób zatem doszukać się niezgodności z ustawą Pzp zastosowanego przez zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu kryterium „Koncepcja wykonania usługi” tylko z tego powodu, że nie ma w opisie oceny wg poszczególnych podkryteriów mechanizmów, które niejako automatycznie pozwoliłyby przyznać punkty – niezależnie od wiedzy, a wręcz przy jej braku odnośnie przedmiotu zamówienia poszczególnych członków komisji przetargowej, do czego zdaje się zmierzać odwołujący, podnosząc argument o niemożności porównania ofert z zastosowaniem innych niż mierzalne kryteriów.”

Podsumowując dokonany przegląd orzecznictwa można stwierdzić, że w judykaturze dopuszcza się stosowanie niemierzalnych (niewymiernych) kryteriów jakościowych pod warunkiem ich zobiektywizowania.

Opis niemierzalnych kryteriów jakościowych

Zobiektywizowanie niemierzalnych kryteriów jakościowych następuje poprzez zamieszczenie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia szczegółowego ich opisu oraz opisu sposobu ich stosowania. Istotę i funkcję tego opisu najlepiej ujęła KIO w orzeczeniu z 15.07.2010 r., KIO 1327/10, w którym wyjaśniła, co następuje: „Ocena ofert w zgodzie z (...) zasadą [równego traktowania i uczciwej konkurencji] może być dokonana tylko przy użyciu jasno opisanych, mierzalnych kryteriów oraz dokładnie określonego sposobu ich stosowania, ograniczającego do minimum wpływ subiektywnych odczuć i preferencji osób dokonujących oceny, a informacje o sposobie oceny muszą być podane do wiadomości wykonawców, ponieważ są dla nich wskazówką, czego oczekuje zamawiający, jak przygotować ofertę i według jakich zasad oferta ta będzie oceniana. Szczególnej precyzji wymagają kryteria trudno mierzalne, stwarzające ryzyko dowolności oceny, takie jak estetyka, jakość, funkcjonalność itp. Jeśli Zamawiający decyduje się na ich stosowanie, ma obowiązek wskazać

w SIWZ szczegółowy opis sposobu ich zastosowania, tj. podać, co będzie brał pod uwagę przy ocenie ofert i jak będzie dokonywał punktacji”. W stanie faktycznym opisanym w tym orzeczeniu zamawiający określił kryteria: cena, estetyka, ergonomia oraz organizacja przestrzeni. Izba stwierdziła, że nie ma generalnej przeszkody, aby przyjęty przez Zamawiającego katalog kryteriów oceny ofert został utrzymany, jednakże tylko pod warunkiem, że Zamawiający dokona ich doprecyzowania poprzez wskazanie wszystkich podkryteriów, które zamierza wziąć pod uwagę przy ocenie ofert oraz określi sposób przyznawania punktów w ramach poszczególnych kryteriów.

Wypracowana przez orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej koncepcja posługiwania się kryteriami niemierzalnymi polega więc na wyprowadzeniu z zasad równego traktowania i uczciwej konkurencji obowiązku opisu tych kryteriów, w szczególności poprzez wskazanie szczegółowych podkryteriów, a także określenia sposobu ich stosowania, czyli sposobu przyznania punktów. Taki opis musi do minimum ograniczyć wpływ subiektywnych odczuć i preferencji osób dokonujących oceny, co jednak nie skutkuje koniecznością wskazania sparametryzowanych wymagań, ani nie wyklucza posługiwania się przy opisie określeniami wartościującymi, pozwalającymi na pewien subiektywizm. Opis może pozostawiać pewien zakres uznania, niezbędny dla oceny zaoferowanych rozwiązań, nie chodzi bowiem o to, aby opis preferował jedno, konkretnie określone rozwiązanie, ograniczając w ten sposób możliwość wyboru autorskich, nierzadko innowacyjnych rozwiązań proponowanych przez wykonawców. Problem ten dobrze ilustruje cytowany już dwukrotnie wyrok KIO z 6.01.2010 r., KIO 1804/09, którego obszernie fragmenty warto przytoczyć z nieznacznymi skrótami redakcyjnymi: „Zamawiający (...) w ramach kryterium „jakość realizowanej usługi” określił (...) cztery podkryteria (1. zasady organizacji pracy, 2. Plan higieny, 3. dobór środków czystości i dezynfekcyjnych i 4. dobór narzędzi i urządzeń), w których rozgraniczył też ilość przyznawanych w tych podkryteriach punktów, wskazując przy każdym z nich, jakie elementy będzie brał pod uwagę przy ocenie. Te elementy odnoszą się zaś do podstawowych (minimalnych) wymogów dotyczących sposobu realizacji zamówienia, określonej w ramach opisu przedmiotu zamówienia. Zamawiający zatem, wskazując na pewne minima pozwolił również wykonawcom na pewną swobodę przy opisie koncepcji realizacji usługi, określając, że ilość przyznawanych punktów w poszczególnych podkryteriach będzie uzależniona od tego, czy wykonawca zaprezentuje w tej koncepcji wyłącznie minimum określone przez niego w SIWZ, czy też przedstawi rozwiązania korzystniejsze z punktu widzenia postanowień SIWZ, wymogów określonych przepisami ustawy, czy normami, pewnych standardów przy wykonywaniu usług sprzątnia szpitali. Zgodzić należy się z Odwołującym, że użyte przez Zamawiającego określenia „korzystniejsze”, „lepsze” itp., mają charakter określeń pozwalających na pewien subiektywizm, jednakże – w ocenie Izby – charakter przedmiotu zamówienia wymaga w tym przypadku, aby wykonawca w ramach swojej oferty i mając doświadczenie przy realizacji podobnych usług, będąc w tym zakresie profesjonalistą zaproponował Zamawiającemu określone, korzystniejsze niż wskazane przez Zamawiającego w SIWZ rozwiązania. To właśnie ta wiedza wykonawcy i te proponowane, innowacyjne rozwiązania mają być przez Zamawiającego poddanej ocenie. W tym przypadku, gdyby Zamawiający samodzielnie doprecyzował określone przez siebie podkryteria w sposób jeszcze bardziej konkretny, jak oczekiwał tego Odwołujący np. przez podanie konkretnej liczby osób do wykonywania sprzątnia (według Zamawiającego najbardziej optymalnej, optymalnej i np. zadowalającej) okazałaby się, że określenie tych wymogów w ramach kryterium oceny byłoby bezprzedmiotowe. To Zamawiający bowiem stworzyłby koncepcję świadczenia usług

sprzątania w pomieszczeniach szpitala, a wykonawcy jedynie wskazywaliby, czy spełniają dane oczekiwania, czy też nie. Wskazanie przez Zamawiającego np. zastosowania konkretnych środków czystości o konkretnych stężeniach, czy częstotliwość ich użycia, zastosowanie konkretnych urządzeń, przyjęcie, że usługi będą świadczone przez konkretną ilość osób, prowadziłyby jedynie do akceptacji konkretnych wymogów od wykonawców na zasadzie wymogów bezwzględnie obowiązujących, a nie podlegających ocenie w ramach przyjętego kryterium jakości.”

Podobne tendencje odnajdujemy w orzecznictwie europejskim, w którym wyraźnie akcentuje się, że zamawiający oceniając oferty dysponuje pewnym zakresem uznania. W stanie faktycznym rozstrzygniętym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 24.11.2005 r., C-331/04, jedno z czterech kryteriów udzielenia zamówienia określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia stanowiły „Warunki dotyczące organizacji i struktur wsparcia dla potrzeb realizacji usługi”. W ramach tego kryterium instytucja zamawiająca mogła przyznać maksymalnie 25 punktów wedle uznania. Jako podkryteria zostały wskazane m.in. zasady kontroli świadczonych usług i liczba osób odpowiedzialnych za przeprowadzanie tych kontroli; liczba kierowców autobusów i rodzaj posiadanego przez nich prawa jazdy; liczba obiektów (poza zajezdniami), którymi przedsiębiorstwo dysponuje. Zamawiający nie wskazał przy tym w specyfikacji, w jaki sposób będzie rozdzielał punkty w ramach poszczególnych podkryteriów (nie wskazał wagi podkryteriów), co powodowało, że decyzję w tym zakresie podejmowali członkowie komisji przetargowej wedle własnego uznania, już po złożeniu ofert. Trybunał Sprawiedliwości nie dopatrył się w takiej praktyce naruszenia prawa, stwierdzając, że *„prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, by komisja przetargowa przypisała konkretną wagę ustalonym wcześniej poszczególnym podpunktom kryterium oceny, rozdzielając pomiędzy nie określoną przez instytucję zamawiającą w specyfikacji lub ogłoszeniu o zamówieniu liczbę punktów dla tego kryterium, pod warunkiem, że decyzja taka: nie zmienia określonych w specyfikacji lub ogłoszeniu o zamówieniu kryteriów udzielenia zamówienia; nie zawiera informacji, które – jeżeli byłyby znane na etapie przygotowywania ofert – mogłyby mieć na nie wpływ; nie została wydana z uwzględnieniem okoliczności, które mogłyby skutkować dyskryminacją jednego z oferentów.”* Natomiast zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 24.01.2008 r., C-532/06, instytucja zamawiająca przekracza dopuszczalny zakres uznania, gdy dopiero na etapie oceny ofert przystępuje do sformułowania podkryteriów.

Warto podkreślić, że koncepcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest zbieżna z dorobkiem doktryny oraz judykatury niemieckiej, które przyjmują, że zamawiający dokonując wyboru oferty dysponuje szerokim zakresem uznania. Zakres uznania zamawiającego ma jednak pewne granice, które zostają przekroczone, jeżeli: nie została zachowana wymagana procedura; zamawiający przyjął nietrafny lub niepełny stan faktyczny; na ocenę miały wpływ samowolne lub niedopuszczalne założenia; zastosowano w sposób niewłaściwy przyjętą skalę oceny¹⁶. Co do obowiązku podania do wiadomości kryteriów oceny ofert, to w orzecznictwie sądów niemieckich¹⁷ zgodnie przyjmuje się, że obowiązek ten obejmuje ujawnienie kryteriów, podkryteriów

¹⁶ Patrz R. Kratezenberg, *Wertung der Angebote*, [w:] *VOB Kommentar*, (red.) Ingenstau, Korbion, Werner Verlag, 2007, wyd. 16, s. 720 i podane orzecznictwo sądów niemieckich; por. G. Wicik, *Zamówienia publiczne w Niemczech*, Warszawa 2001, s. 41.

¹⁷ Zob. omówienie orzecznictwa sądów niemieckich U-C Völlink, *Auswahl, Bekanntmachung und Gewichtung von Zuschlagkriterien im Lichte aktueller Rechtsprechung*, VergabeR, 2009, s. 352 i n.

(i ewentualnych podpodkryteriów) oraz wagi kryteriów, brak natomiast uzgodnienia stanowiska co do konieczności poinformowania o wadze podkryteriów¹⁸.

Uwzględniając opisane powyżej uwarunkowania prawne stosowania niemierzalnych kryteriów jakościowych należy zalecić, aby¹⁹:

- kryteria były opisane przy pomocy szczegółowych podkryteriów; jeżeli szczegółowe podkryteria nie są jednoznaczne – również powinny być opisane (np. przy pomocy uzupełniających haseł), jednakże nie można tego podejścia nadużywać, zbyt duża liczba kryteriów może usztywnić proces oceny, co ogranicza innowacyjność i kreatywność oferentów;
- poszczególnym kryteriom oraz podkryteriom przypisane były odpowiednie wagi,
- opis kryteriów (oraz opis sposobu oceny ofert) może pozostawiać zamawiającemu pewien zakres uznania, nie może jednak przyznawać zamawiającemu nieograniczonej swobody (arbitralnego) wyboru oferty²⁰;
- w opisie sposobu oceny ofert należy określić zasady przyznawania punktów poszczególnym ofertom w ramach kryteriów i podkryteriów, przy czym w przypadku kryteriów i podkryteriów niewymiernych zalecana jest ich kwantyfikacja; kryteria (i podkryteria) niewymierne mogą podlegać kwantyfikacji przez stopniowanie spełnienia przez ofertę preferencji zamawiającego wyrażonej w postaci danego kryterium, a każdy ze stopni spełnienia preferencji zamawiającego należy opisać (np. za pomocą wyrazów wartościujących, np. korzystniejsze, lepsze) i nadać mu określoną wartość w punktach.

Uwzględnienie tych zaleceń pozwoli uniknąć zarzutu naruszenia zasad równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji przy udzielaniu zamówień na badania ewaluacyjne na podstawie niemierzalnych kryteriów jakościowych.

4.2. ANALIZA ZAMÓWIENIA NA BADANIA EWALUACYJNE JAKO USŁUGI O CHARAKTERZE PRIORYTETOWYM I NIEPRIORYTETOWYM

Podział usług na priorytetowe i niepriorytetowe ma istotne znaczenie z punktu widzenia stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. tekst jednolity z dnia 8 czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Zgodnie z ustawą, reżimem udzielania zamówień w pełni objęte są zamówienia na usługi priorytetowe. W odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówień, których przedmiotem są usługi o charakterze niepriorytetowym, zgodnie z art. 5 ustawy, nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących:

- terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert,

¹⁸ Na taki obowiązek wskazuje sąd apelacyjny w Düsseldorfie, postanowienie z 5.05.2008 – Verg 5/08.

¹⁹ Por. opracowanie pt. *Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie – rekomendacje dla beneficjentów realizujących projekty indywidualne*, wykonane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 lipca 2010 r.

²⁰ Zob. np. wyrok ETS z 17.09.2002 r. w sprawie C-513/99; por. M. Lemke, D. Piasta, *Analiza orzecznictwa ETS dotyczącego zamówień publicznych w okresie od 1999 do 2005 r.*, Warszawa 2006, s. 49.

- obowiązku żądania wadium,
- obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu,
- **zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy**
- przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 2a ustawy, Prezes Rady Ministrów określił, w drodze rozporządzenia²¹, wykaz usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym, z uwzględnieniem postanowień dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (dyrektywa ogólna), a także dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r., odnoszącej się do zamówień publicznych udzielanych przez instytucje zamawiające działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych i wchodzących w zakres tych działalności, tj. zamówień sektorowych. Załącznik nr 1 do rozporządzenia zawiera wykaz usług o charakterze priorytetowym odpowiadający wykazowi zawartemu w załączniku IIA dyrektywy 2004/18/WE. Jest to katalog zamknięty, usługami priorytetowymi są więc wyłącznie usługi wymienione w tym katalogu. Z kolei usługi niepriorytetowe zostały wymienione w załączniku nr 2 do rozporządzenia, który odpowiada w swej treści wykazowi zawartemu w załączniku nr IIB dyrektywy 2004/18/WE.

W przeciwieństwie do wykazu usług o charakterze priorytetowym, katalog usług o charakterze niepriorytetowym jest katalogiem otwartym. Kategoria oznaczona numerem 27 „inne usługi” stanowi odesłanie do wszystkich innych usług mogących być przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z uwagi na swój „odsyłający” charakter, jako jedyna w obu wykazach zawartych w rozporządzeniu oraz dyrektywie, nie została oznaczona za pomocą nomenklatury CPC²² i CPV²³. Pozostałe usługi o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym zostały określone za pomocą klasyfikacji CPC i CPV²⁴.

²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym z dnia 28 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 68).

²² CPC, czyli Central Product Classification – Centralna Klasyfikacja Produktów jest globalną klasyfikacją produktów wprowadzoną przez ONZ. Stanowi ona kompletną klasyfikację produktów obejmującą wszystkie towary i usługi. CPC jest narzędziem umożliwiającym porównanie różnych danych statystycznych dotyczących towarów i usług.

²³ CPV, czyli Common Procurement Vocabulary – Wspólny Słownik Zamówień jest aktualnie uregulowany w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Zadaniem CPV jest standaryzacja pozycji służących zamawiającym do określenia przedmiotu zamówienia publicznego. CPV zastąpił w zamówieniach publicznych cztery dotychczas stosowane klasyfikacje, wykorzystywane w zależności od tego, czy przedmiotem zamówienia była usługa, dostawa czy też robota budowlana, tj. CPC, CPA, NACE lub CN. Jest to jeden system klasyfikacji mający zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych objętych zakresem prawa europejskiego, czyli dyrektyw dotyczących zamówień publicznych i ma on na celu unifikację na wspólnym rynku opisów przedmiotu zamówienia publicznego.

²⁴ W stosunku do wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym, w przypadku różnic interpretacyjnych pomiędzy CPV i CPC zastosowanie ma nomenklatura CPC.

Mając powyższe na uwadze podjęliśmy próbę analizy merytorycznej klasyfikacji nomenklatury CPV. Celem naszego działania było przypisanie do danej kategorii (kodu CPV) usług związanych z badaniami ewaluacyjnymi. W konsekwencji merytoryczna analiza poszczególnych rodzajów zamówień publicznych według Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) ma na celu ostateczną weryfikację czy badania ewaluacyjne mogą stanowić usługi o charakterze niepriorytetowym ze wszystkimi korzyściami z tego wynikającymi.

Szczegółowa analiza Wspólnego Słownika Zamówień prowadzi do wniosku, że badania ewaluacyjne zostały wprost zakwalifikowane do wymienionych już wcześniej grup usług badawczych (CPV: 73110000-6; CPC: 85101-85109, 85201-85209, 85300) lub do grupy usług konsultacyjnych w zakresie ewaluacji (CPV: 79419000-4; CPC: 86509), przynależąc w ten sposób do kategorii 8 i 11 wykazu usług o charakterze priorytetowym. W kategoriach tych wyczerpano pełny zakres znaczeniowy terminu ewaluacja, rozumianego jako obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatu²⁵.

W kategorii 8, oprócz wymienionej już grupy usług badawczych, ewaluacje zaliczyć można ewentualnie również do grupy: projekt i realizacja badań oraz rozwój (CPV: 73300000-5), pozostałe grupy usług w tej kategorii mają już ściśle charakter badań eksperymentalno-rozwojowych i testów, do których ewaluacji zaliczyć nie można.

W kategorii 11, obejmującej szeroko rozumiane usługi konsultacyjne i doradcze ewaluacja ma swoje miejsce w grupie usług konsultacyjnych w zakresie ewaluacji. Przynależność do tej kategorii nie oznacza jednak możliwości realizowania badań ewaluacyjnych, a jedynie udzielania konsultacji i doradztwa w jej zakresie podmiotom planującym samodzielnie realizować badania ewaluacyjne.

Istnieje jeszcze trzecia kategoria, do tej pory nie wymieniana, do której zaliczyć można badania ewaluacyjne, nie tyle ze względu na ich cel, a metody w nich wykorzystywane. Jest to kategoria 10 – usług badania rynku i opinii publicznej. Szereg metod badawczych i czynności podejmowanych w ramach badań ewaluacyjnych jest wprost zaczerpniętych z badań opinii i rynku lub też, ujmując to szerzej, z badań społecznych. Przynależne do tej kategorii takie grupy usług jak:

- Badania rynkowe i ekonomiczne; ankietowanie i statystyka (CPV: 79300000-7),
- Usługi w zakresie ankiet (CPV: 79311000-7),
- Usługi układania ankiet (CPV: 79311100-8),
- Usługi analizy ankiet (CPV: 79311300-0),
- Usługi przeprowadzania badań ankietowych (CPV: 79311200-9),
- Usługi prowadzenia ankiet telefonicznych (CPV: 79311210-2),

²⁵ http://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Strony/Definicja.aspx; Rozporządzenie Rady (WE) (2006) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Dziennik Urzędowy WE, OJ L210, 31.07.2006; Olejniczak, K. (2008) "Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji"; w: Olejniczak, K., Kozak, M. & Ledzion, B. (red.) *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, s. 17–43. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

- Ocena wpływu ekonomicznego (CPV: 79311410-4),

jak i znakomita większość pozostałych w tej kategorii, to metody i techniki wprost stosowane w badaniach ewaluacyjnych.

Prowadzi nas to wniosku, że skoro metody wykorzystywane w badaniach ewaluacyjnych objęte są osobną kategorią przynależną do usług o charakterze priorytetowym Wspólnego Słownika Zamówień, to tym bardziej **całość tego typu badań jest usługą o charakterze priorytetowym**.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że kategoria 8 usług priorytetowych obejmuje wszystkie usługi badawczo rozwojowe, „z wyjątkiem zamówień na usługi badawczo rozwojowe, inne niż te, z których pożytki przypadają wyłącznie instytucji zamawiającej i/lub podmiotowi zamawiającemu do wykorzystania w trakcie prowadzenia działalności własnej, pod warunkiem, że świadczona usługa jest w całości opłacona przez tę instytucję zamawiającą i/lub podmiot zamawiający”²⁶. **Wyjątek ten w oczywisty sposób nie obejmuje badań ewaluacyjnych realizowanych z funduszy europejskich, zatem nie mogą one być realizowane jako usługi o charakterze niepriorytetowym.** Praktyka zlecania badań ewaluacyjnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wskazuje, że Zamawiający badania, których celami są: ocena wpływu, analiza, lub ocena efektów (czyli podstawowe cele badań ewaluacyjnych), otrzymują numer CPV: 73110000-6 przynależny do grupy usług badawczych.

Podsumowując, można powiedzieć, że analiza klasyfikacji (CPV) prowadzi do wniosku, że usługi w zakresie badań ewaluacyjnych stanowią usługi priorytetowe i w konsekwencji do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, których są one przedmiotem, należy stosować przepisy ustawy w pełnym zakresie.

4.3. PRZEGLĄD STOSOWANYCH TRYBÓW PRZETARGOWYCH

Wybór najkorzystniejszej oferty musi zostać poprzedzony postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w jednym z 8 trybów, o których mowa w ustawie Pzp. Dwa z nich: przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony, są tak zwanymi trybami podstawowymi, których zastosowanie nie wymaga uzasadnienia. Dostępność tych trybów przy każdym zamówieniu publicznym jest uzasadnione tym, że w trakcie procedury umożliwia się składanie ofert przez potencjalnie nieograniczoną liczbę wykonawców spełniających wymogi stawiane przez zamawiającego. W przypadku badań społecznych i ewaluacyjnych zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego jest najczęstszą praktyką. Jak ilustruje poniższa rycina w 2010 roku ten tryb przetargowy zastosowano w ponad 330 postępowaniach, co stanowi aż 96% wszystkich przetargów na badania.

²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym z dnia 28 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 68).

TABELA 1. ZASTOSOWANIE TRYBÓW POSTĘPOWANIA W BADANIACH SPOŁECZNYCH W 2010 ROKU

Tryb postępowania	Liczba zamówień	% udziału w łącznej liczbie zamówień
Przetarg nieograniczony	330	95,9
Negocjacje z ogłoszeniem	7	2,00
Przetarg ograniczony	3	0,9
Dialog konkurencyjny	3	0,9
Elektroniczna licytacja	1	0,3

Źródło: *Analiza zamówień publicznych w kontekście badań dla sektora publicznego*, PTE, czerwiec 2011.

Pozostałe tryby przetargowe są stosowane znacznie rzadziej. Incydentalnie korzysta się z trybu zapytania o cenę, czy licytacji elektronicznej. W pierwszym przypadku główną przesłanką zastosowania tego trybu jest powszechność zamawianej usługi, a do takich z pewnością nie można zaliczyć badań społecznych czy ewaluacyjnych. W drugim przypadku, z punktu widzenia praktycznego, nie wydaje się być zasadne zastosowanie trybu licytacji elektronicznej, bowiem zamówienia można udzielić wyłącznie temu wykonawcy, który zaproponuje najniższą cenę.

Coraz częściej zamawiający zaczynają wykorzystywać tryb negocjacji z ogłoszeniem oraz dialog konkurencyjny. Zastosowanie tych trybów w przypadku badań społecznych i ewaluacyjnych jest determinowane brakiem możliwości szczegółowego określenia cech zamawianej usługi w ten sposób, aby umożliwić wybór najkorzystniejszej oferty w trybie podstawowym (przetargowym). Istotą postępowania prowadzonego w tych trybach stwarza możliwość prowadzenia negocjacji mających na celu doprecyzowanie warunków realizacji zamówienia, jak i jego zakresu przedmiotowego. Ponadto, dialog konkurencyjny daje dodatkową możliwość prowadzenia rozmów z zaproszonymi wykonawcami we wszystkich aspektach związanych z przedmiotem zamówienia, w tym także istotnych postanowień umowy i właściwości zamawianej usługi. Drugą zaletą tego trybu jest możliwość zaproszenia do negocjacji, czy dialogu wykonawców, którzy spełniają najwyższe oceny stawianych przez zamawiającego warunków.

Jeśli doszukiwać się mankamentów tego podejścia, to zasadniczo wskazać można na trzy słabości. Po pierwsze, wysoka czasochłonność tej formy przetargu. W skrajnych przypadkach postępowanie może trwać nawet rok. Po drugie, konieczność występowania po stronie zamawiającego osób posiadających kwalifikacje eliminujące niebezpieczeństwo wystąpienia merytorycznej asymetrii między zamawiającym a potencjalnymi wykonawcami. Po trzecie, wysoka pracochłonność zarówno po stronie wykonawcy, jak i zamawiającego związana z koniecznością opracowania kilku wersji oferty, uczestnictwa w częstych spotkaniach określających zakres zamówienia. Powyższe wady omawianych trybów postępowania wpływają na ich nie najlepszą popularność. Zamawiający wolą posługiwać się prostszym trybem przetargu nieograniczonego, który nie wymaga aż tak dużego zaangażowania.

Warto dodać, że w przypadku badań ewaluacyjnych i społecznych o wartości poniżej 14 000 euro bardzo często udziela się zamówienia z wolnej ręki. Przy wyborze tej formy zamówienia bardzo często zamawiający ogłaszają zamówienie, określają kryteria wyboru i zapraszają wykonawców do zgłaszania ofert. Czasami zdarzają się sytuacje, że Zamawiający kontaktują się z góry określonym

wykonawcą, który ich zdaniem posiada potencjał, jak i kompetencje do sprawnej realizacji zamówienia. Przyjęcie takiej formy stwarza zamawiającym:

- możliwość w miarę szybkiej realizacji zamówienia;
- możliwość wyboru oferty ich zdaniem najlepszej, najpełniej odzwierciedlającej ich potrzeby, przy czym przy jej wyborze nie są ograniczeni reżimem Prawa Zamówień Publicznych;

Podsumowując, naszym zdaniem przyjęcie określonego trybu postępowania lub formy zamówienia wpływa w niewielkim stopniu na wybór najkorzystniejszej oferty z punktu widzenia Zamawiającego. Wyjątkiem od tej reguły są zamówienia z wolnej ręki oraz dialog konkurencyjny, w których zamawiający mają największy wpływ na ostateczny wybór wykonawcy. Natomiast kluczowe znaczenie przy wyborze oferty mają przede wszystkim kryteria jakościowe, które są wykorzystywane, niezależnie od przyjętego trybu przetargowego. W trybie przetargu ograniczonego nieodpowiednio sformułowane kryteria cenowe i jakościowe mogą doprowadzić do wyboru nie najlepszej oferty.

5. PRZEGLĄD PRAKTYK ZLECANIA BADAŃ W POLSCE

Przegląd praktyk stosowania w ramach badań ewaluacyjnych kryteriów oceny ofert miał na celu:

- sprawdzenie, jaki jest stosunek kryterium cenowego do merytorycznych kryteriów oceny ofert,
- identyfikację najczęściej stosowanych merytorycznych kryteriów oceny ofert oraz ocenę ich jakości.

Analiza została wykonana w oparciu o przegląd 36 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na ewaluację. W wyborze dokumentacji do przeglądu przyjęto założenia, że:

- system ewaluacji w Polsce ewoluował, w związku z czym analizę ograniczono do badań przeprowadzonych w latach 2009–2011, aby nie skupiać się na błędach już wyeliminowanych,
- ze względu na brak wytycznych czy rekomendacji²⁷ w zakresie stosowania kryteriów oceny ofert największy wpływ na ich ostateczny kształt mają osoby pracujące w poszczególnych jednostkach ewaluacyjnych (JE), stąd w celu uzyskania możliwie szerokiego obrazu do analizy wybrano po min. jednym badaniu prowadzonym przez najważniejsze w systemie ewaluacji JE (JE w UM oraz ministerstwach i instytucjach pełniących funkcje IZ/IP).

Ponadto w ramach przeglądu skorzystaliśmy z wyników oceny potencjału jednostek ewaluacyjnych (II edycja) oraz analizy zamówień publicznych w kontekście badań dla sektora publicznego przeprowadzonej przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne.

W podrozdziale 5.1 dokonujemy omawiamy stosunek kryteriów cenowych do merytorycznych, natomiast w podrozdziale 5.2 przenosimy uwagę na ocenę jakości stosowanych kryteriów pozacenowych.

5.1. PROPORCJE POMIĘDZY KRYTERIAMI MERYTORYCZNYMI A CENOWYMI

W większości analizowanych przypadków (30 na 36) **kryterium ceny stanowiło 50% lub mniej w ocenie ofert**. Średni udział kryterium cenowego wyniósł 50%. Pojawiały się też wyjątki, w których kryterium ceny miała wartość 100%. W takich sytuacjach przyjęcie takiego poziomu mogło wynikać:

- po pierwsze z braku czasu, kryterium takie gwarantuje stosunkowo szybkie zakończenie procedury przetargowej,

²⁷ Z wyjątkiem zalecenia z *Wytycznych MRR w zakresie ewaluacji programów operacyjnych*, aby „punkty przyznawane za podejście metodologiczne oraz sposób organizacji i przeprowadzenia badania (kryteria merytoryczne) stanowiły znaczący udział procentowy punktów możliwych do uzyskania w trakcie oceny merytorycznej składanych ofert”.

- po drugie braku doświadczenia do oceny ofert,
- po trzecie bardzo precyzyjnie określonego opisu zamówienia, z przyjęciem bardzo restrykcyjnych kryteriów formalnych.

Dokładne liczby prezentuje tabela poniżej.

TABELA 2. UDZIAŁ KRYTERIUM CENY – BADANIE SZCZEGÓŁOWE

Liczba postępowań	Udział kryterium cenowego
1	30%
17	40%
3	45%
1	47%
8	50%
1	55%
2	60%
3	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu SOPZ.

Ze względu na fakt, że dobór przypadków do niniejszego przeglądu nie był losowy, jego wyników nie powinno się generalizować. W związku z powyższym, sięgnięto również do danych zebranych przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne²⁸, które przeprowadziło analizę zamówień publicznych z 2010 roku w zakresie badań, ewaluacji oraz pełnienia funkcji w projektach unijnych. Analiza powstała w oparciu o bazę zamówień publicznych dostępną na stronie Urzędu Zamówień Publicznych. Przeanalizowano 344 projekty (z czego 132 to były projekty ewaluacyjne) posiadające szczegółową charakterystykę zamówienia, tj.: szacowaną wartość zamówienia, wartość wybranej oferty, minimalną i maksymalną wartość oferty, liczbę oferentów. Zgodnie z tymi wynikami w 2010 r. **średni udział kryterium ceny w ocenie ofert w ramach badań ewaluacyjnych wyniósł 61%**. W przypadku innych niż ewaluacja typów badań średnia zaś wyniosła 72%. Wydawać by się mogło, że w przypadku ewaluacji jest to wobec tego wynik pozytywny.

Jednak gdy spojrzymy na **średnie różnice pomiędzy wartością szacowaną zamówienia a wartością udzielonego zamówienia**, to wpływ kryteriów merytorycznych na ostateczny wybór wykonawcy w ewaluacji nie wydaje się być duży. Różnice te w przypadku zamówień na ewaluacje kształtują się w przedziale od ok. 11 tys. PLN (gdy kryterium ceny stanowi mniej niż 50%) do 14 tys. PLN (w przypadku wyższego udziału kryterium ceny). Natomiast w przypadku innych niż ewaluacje typów badań różnice te znajdują się w znacznie szerszym przedziale, tj. od ok. 2 tys. PLN (gdy kryterium ceny stanowi mniej niż 50%) do 26 tys. PLN (w przypadku 100% udziału kryterium ceny). Dokładne dane liczbowe zostały przedstawione w tabeli poniżej.

²⁸ Analiza zamówień publicznych w kontekście badań dla sektora publicznego, PTE, czerwiec 2011.

TABELA 3. STATYSTYKI UDZIAŁU I WPŁYWU KRYTERIUM CENY

Udział kryterium ceny	EWALUACJE średnia różnica pomiędzy wartością szacowaną a wartością zamówienia	EWALUACJE główny czynnik konkurencyjny	INNE TYPY BADAŃ średnia różnica pomiędzy wartością szacowaną a wartością zamówienia	INNE TYPY BADAŃ główny czynnik konkurencyjny
poniżej 50%	11 382 PLN	cena i jakość	2 236 PLN	jakość
50-99%	14 377 PLN	cena i jakość	13 103 PLN	cena i jakość
100%	13 156 PLN	cena i jakość	26 037 PLN	cena

Źródło: Analiza zamówień publicznych w kontekście badań dla sektora publicznego, PTE, czerwiec 2011.

W przypadku ewaluacji różnice pomiędzy wartością szacowaną a wartością zamówienia są znaczne i nie zależą od udziału kryterium ceny w kryteriach oceny ofert. Oznacza to, że oferenci nie do końca wierzą w kryteria merytoryczne i konkurują zarówno ceną (upusty cenowe są znaczne i prawie takie same we wszystkich przypadkach), jak i jakością, niezależnie od zastosowanych kryteriów oceny ofert. Natomiast w przypadku badań innego typu niż ewaluacje różnice pomiędzy wartością szacowaną a wartością zamówienia wyraźnie zależą od udziału ceny w kryteriach oceny ofert, co wskazuje na fakt, że oferenci dywersyfikują swoją strategię konkurowania w zależności od stosunku kryteriów cenowych do merytorycznych – w przypadku, gdy cena stanowi poniżej 50% wartości oceny ofert, dają nieznaczne upusty cenowe i konkurują jakością, zwiększając upusty wraz ze wzrostem udziału kryterium ceny.

W związku z powyższym można stwierdzić, że **w przypadku badań ewaluacyjnych, pomimo stosunkowo wysokiego (w porównaniu do innych zamówień) udziału jakościowych kryteriów oceny ofert oferenci stawiają na cenę jako główny czynnik mający wpływ na ostateczny wybór wykonawcy.**

5.2. JAKOŚĆ STOSOWANYCH KRYTERIÓW MERYTORYCZNYCH

W celu poznania mechanizmów dominacji ceny w wyborze wykonawców badań warto przyjrzeć się najczęściej stosowanym kryteriom merytorycznym oceny ofert. Zamawiający najczęściej posługują się następującymi kryteriami jakościowymi:

- dodatkowe metody badawcze (25 z 36 analizowanych postępowań przy średniej wadze kryterium 16%),
- dostosowanie harmonogramu do metodologii i/lub rozdysponowanie pracy pomiędzy członków zespołu badawczego (25/36 przy średniej wadze kryterium 8%),
- dodatkowe obszary i/lub pytania badawcze (23/36 przy średniej wadze kryterium 10%),
- spójność modelu badawczego (18/36 przy średniej wadze kryterium 13%),
- sposób prezentacji wyników badania (14/36 przy średniej wadze kryterium 4%),
- szeroko pojęte czynniki wpływające na rzetelność badań i wyników (13/36 przy średniej wadze kryterium 8%),

- identyfikacja obszarów ryzyka i środków je minimalizujących (9/36 przy średniej wadze kryterium 6%),
- sposób doboru próby badawczej (7/36 przy średniej wadze kryterium 7%).

W przypadku badań zleczanych przez JE umiejscowione w MRR (zwł. KJO) pojawiają się jeszcze następujące kryteria, tj.:

- uwzględnienie kontekstu naukowo-badawczego,
- identyfikacja wskaźników,
- zakres i użyteczność danych pierwotnych i wtórnych,
- sposób analizy danych.

W jednostkowych przypadkach występują również kryteria dotyczące:

- propozycji narzędzi badawczych,
- gotowości współpracy z Zamawiającym,
- dodatkowych źródeł danych,
- zrozumienia celów i/lub zakresu badania.

Ocena jakości zidentyfikowanych kryteriów merytorycznych nie wypada pozytywnie – najczęściej pojawiały się następujące błędy:

- brak wskazania czynnika oceniającego w kryteriach (np. zasadność, trafność etc.), co w praktyce może oznaczać, że wystarczy, aby dany element (np. dobór próby czy model badania) znalazł się w ofercie, a nie musi już być sensowny z punktu widzenia realizacji celów badania;
- jedno kryterium/podkryterium (rozumiane jako najmniejsza punktowana jednostka) zawiera więcej niż jeden czynnik oceniający (np. trafność i spójność logiczna), co sprawia, że nie jest jasne, jak będzie to punktowane – nie wiadomo ile punktów za trafność, a ile za spójność;
- brak rozdysponowania punktów pomiędzy poszczególne podkryteria (np. „do 45 pkt. za metodykę i do 15 za organizację badania”),
- powtarzające się kryteria;
- ocenianie elementów zawartych w SOPZ (np. strukturalizacji badania);
- w przypadku punktowania dodatkowych elementów (np. metody, pytania) brak wskazania liczby ocenianych elementów;
- ocenianie sposobu doboru próby bez zapewnienia danych odnośnie populacji badania.

Wymienione powyżej błędy były powielane w wielu analizowanych SIWZ i często dotyczyły prawie wszystkich kryteriów merytorycznych zastosowanych w danym postępowaniu. W związku z powyższym, jakość kryteriów oceny ofert należy ocenić bardzo nisko.

Powyższa analiza potwierdziła wnioski z badania metaewaluacyjnego treści dokumentacji przetargowych zleconego przez KJO²⁹, w ramach którego wymieniono podobne najczęściej pojawiające się błędy.

Podsumowując ocenę jakości kryteriów merytorycznych, możemy stwierdzić, że błędy w ich stosowaniu mogą w znaczący sposób wpływać na rzeczywiste zmniejszenie ich udziału (w stosunku do kryterium cenowego) w ocenie ofert.

Jako czynniki wpływające na rzeczywiste zmniejszenie udziału kryteriów merytorycznych (w stosunku do kryterium cenowego) w ocenie ofert można wymienić:

- stosunkowo wysoki udział (od 6 do 20 na ok. 50 pkt. jakościowych) kryteriów odnoszących się do organizacji procesu badawczego, za które w praktyce oferenci otrzymują taką samą (lub podobną) liczbę punktów (bo wszyscy przedstawiają w miarę poprawne: harmonogramy, sposób rozdysponowania pracy pomiędzy członków zespołu badawczego oraz sposób prezentacji wyników badania);
- stosunkowo wysoki udział (od 5 do 30 na ok. 50 pkt. jakościowych) kryterium spójności modelu badawczego (czyli dopasowania metod do pytań i celów badania), za które w praktyce oferenci otrzymują taką samą (lub podobną) liczbę punktów;
- dużą liczbę kryteriów jakościowych (średnio w SIWZ występuje ok. 6 jakościowych kryteriów oceny ofert), co powoduje, że punktacja za część merytoryczną jest rozbita i ostateczne różnice pomiędzy oferentami nie są wysokie;
- standardowe/powtarzające się kryteria jakościowe (spójność modelu badawczego, dodatkowe obszary i/lub pytania badawcze, dodatkowe metody badawcze, sposoby zwiększające rzetelność wyników lub opis ryzyk badawczych i czynników je minimalizujących, dostosowanie harmonogramu do metodologii, rozdysponowanie pracy pomiędzy członków zespołu badawczego, sposób prezentacji wyników badania), co na obecnym etapie rozwoju rynku ewaluacyjnego (sporo doświadczonych firm specjalizujących się badaniach ewaluacyjnych, posiadających wypracowane rozwiązania metodologiczne i organizacyjne) powoduje, że ostateczne różnice w punktacji za część merytoryczną pomiędzy oferentami nie są wysokie;
- punktowanie elementów zawartych de facto w SOPZ (często ocenie podlega adekwatność metodologii, która została opisana w SOPZ), co powoduje, że oferenci uzyskują taką samą liczbę punktów, bo przepisują SOPZ;
- niedostosowanie poziomu doprecyzowania SOPZ do kryteriów oceny ofert³⁰ (SOPZ najczęściej zawierają szczegółowe pytania badawcze oraz dość precyzyjnie określoną metodologię minimalną, podczas gdy ocenie podlegają dodatkowe obszary/pytania badawcze oraz metodologia), co pozostawia niewielki margines swobody oferentom w przygotowaniu autorskiej koncepcji badawczej opartej na ich profesjonalnej wiedzy, pozbawiając ich tym samym

²⁹ Badanie metaewaluacyjne treści dokumentacji przetargowych związanych z wykonaniem badań ewaluacyjnych w latach 2008-2010, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, maj 2010.

³⁰ Tezę o „oderwaniu” kryteriów oceny ofert od zawartości SOPZ potwierdza również automatycznie stosowana punktacja, tj. równa liczba punktów za jakość, np. 40, 50 lub 60 (na 36 analizowanych przypadkach tylko 1 JE przyznawała za jakość np. 53%). Pokazuje to, że kryteria oceny ofert powstają niezależnie od rzeczywistych potrzeb Zamawiającego i stopnia doprecyzowania SOPZ, i są często kopiowane z poprzednich postępowań.

możliwości przedstawienia własnej koncepcji udowadniającej ich kompetencje w obszarze przedmiotu zamówienia.

Można stwierdzić, że w przypadku badań ewaluacyjnych mamy do czynienia z pozornie dość wysokim (w stosunku do innych podobnych zamówień) udziałem merytorycznych kryteriów oceny ofert. W rzeczywistości jednak ze względu na błędne stosowanie merytorycznych kryteriów, ich faktyczny udział w ostatecznej ocenie ofert jest znacznie niższy. W związku z powyższym, konieczne jest opracowanie kompleksowego narzędzia przedstawiającego kolejne etapy opracowywania elementów SIWZ wpływających na wybór oferentów.

Polska praktyka opiera się na wypaczonej interpretacji prawa zakładającej możliwość obiektywnej oceny i zakaz porównywania ofert. Taka interpretacja stoi w jawnej sprzeczności z zasadami logiki oceny badań społecznych z dwóch powodów.

Po pierwsze, postulując obiektywizm zakłada, że istnieje jedna, idealna koncepcja i metodyka realizacji badania, co jest założeniem odrzucającym bogactwo i innowacyjność podejść i metod pola badań społecznych. W rzeczywistości nie ma jednego idealnego podejścia badawczego, dla każdego badania istnieje wiele sposobów odpowiedzi na zadany problem.

Po drugie, zakazując porównań między ofertami będącymi przedmiotem postępowania przetargowego w praktyce zmusza każdego z oceniających do tworzenia sobie własnego, nieformalnego punktu odniesienia opartego na własnych wskazaniach wiedzy, przeświadczeń i doświadczeń życiowych. W praktyce więc zmusza do oceny swobodnej, wysoce nieobiektywnej gdyż ocenianej według różnych, niewyartykułowanych miar (np. zasiadająca w komisji osoba z wykształceniem socjologicznym będzie dużo bardziej krytyczna niż członek Komisji bez doświadczenia z pola badań społecznych, ponieważ ta pierwsza obiera jako punkt porównania swoje wcześniejsze doświadczenia zawodowe).

Taka praktyk oceny zmusza firmy do konkutowania wyłącznie ceną i skutecznie odstrasza od konkutowania jakością merytoryczną oferty – proponowaniem innowacji metodologicznych, nowych podejść do problemu, twórczym adaptowaniem metod i narzędzi do potrzeb konkretnego zamówienia. Oferenci kopiują więc utarte schematy i posługują się szablonami, po to by zapewnić określone minimum ofertowe treści. Jakość badań opartych na takich ofertach, jest niska.

Obecna interpretacja i zastosowanie wyboru ofert uruchamia bardzo niebezpieczny i szkodliwy z perspektywy interesów publicznych mechanizm. Wykonawcy otrzymują jasny sygnał, że inwestowanie w wiedzę i meritum zwyczajnie przestaje się opłacać, gdyż w nieproporcjonalnym stopniu może być na etapie oceny rozpoznawane i nagradzane przez Zlecających.

To sprawia, że wśród środowisk naukowych i eksperckich następuje erozja wiary w konieczność zachowania wysokich standardów badawczych w usługach realizowanych dla potrzeb polskiej administracji.

To z kolei prowadzi do dwóch rzeczy. Po pierwsze, niszczy i uwstecznia postęp metodyczny i innowacyjność w polu badań ewaluacyjnych, które to rzeczy były w ostatnich latach znakiem rozpoznawalnym dynamicznie rozwijającej się polskiej kultury ewaluacji. Po drugie prowadzi do

dalszego wzrostu liczby badań o niskiej jakości. Ich użyteczność w praktyce procesów decyzyjnych staje się wątpliwa ponieważ ich ustalenia są metodycznie mało wiarygodne, zaś posługiwanie się utartymi szablonami sprawia, że niewiele one wnoszą strony poznawczej.

Taki ciąg zależności prowadzić będzie do erozji wśród urzędników i decydentów wiary w przydatność badań społecznych sensu stricto. Ostatecznie zaś wpłynie na jakość prowadzonych polityk publicznych i zniszczy podwaliny, tworzonej od niedawna filozofii polityk publicznych opartych na dowodach.

Powyżej opisany mechanizm w skali całego kraju i setek badań prowadzić będzie do olbrzymiego marnotrawstwa środków publicznych i to w czterech aspektach:

- utrata środków publicznych wydanych na bezużyteczne poznawczo raporty,
- czas stracony przez urzędników nadzorujących firmy realizujące takie kontrakty,
- utracone korzyści alternatywne – środki które spożytkowano na dane badania mogłyby być użyte w inny, lepszy sposób dla dobra publicznego,
- koszty złych decyzji podjętych w oparciu o błędne wnioski z raportów niskiej jakości.

6. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Skuteczność polityk publicznych jest wyższa jeśli w procesie ich planowania i prowadzenia wykorzystywane są wyniki badań społeczno-gospodarczych (w tym ewaluacji). Taki sposób zarządzania, nazywany politykami publicznymi opartymi na dowodach, jest standardem w krajach wysokorozwiniętych.

Żeby badanie mogło być wykorzystane w procesie decyzyjnym musi dostarczać jasnych wniosków, popartych rzetelnym warsztatem metodycznym. Jakość badania jest więc kluczowym czynnikiem decydującym o jego użyteczności w procesie prowadzenia polityk publicznych.

Aby zapewnić optymalne wykorzystanie środków publicznych przeznaczanych na zamawianie badań, trzeba egzekwować jakość tych badań już na etapie wyboru ofert. Najważniejszym kryterium oceny ofert badawczych powinna być więc „jakość” rozumiana jako trzy elementy: 1) jakość koncepcji, czyli zrozumienie potrzeb informacyjnych zlecającego, 2) jakość metodyki i narzędzi badawczych oraz 3) organizacja procesu badawczego.

Każda ocena, zgodnie z prawami logiki, opiera się na porównaniu. Dopuszczalne są dwie metody porównań. Pierwszą jest porównanie przedmiotów z ocenianej grupy względem siebie. Drugą jest porównanie do wzorca – ideału. W ocenie ofert na badania zastosowanie może mieć tylko ta pierwsza metoda. Metoda druga nie może być używana ponieważ w badaniach społecznych istnieje więcej niż jeden sposób odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Każdy z tych sposobów może być poprawny metodycznie i odkrywczy, a także użyteczny informacyjnie. Zleceniodawca powinien więc umożliwić wykonawcom zaproponowanie różnych podejść i wybrać najkorzystniejszą ofertę z punktu widzenia swoich potrzeb.

Przeprowadzony przegląd międzynarodowych praktyk przynosi trzy wnioski. Po pierwsze, w znaczącej większości krajów UE (14 z analizowanych 20) kryterium jakości przeważa nad kryterium ceny w procesie wyboru badań. W wielu z tych krajów (np. Niemcy, Irlandia, Wielka Brytania) stosowane jest pojęcie „ekonomiczności”. Nie oznacza to wyboru oferty „najtańszej” lecz wybór tej o najlepszym stosunku jakości do ceny. Kraje o najwyższej kulturze ewaluacji i tradycji zarządzania zorientowanego na wyniki (Holandia, Wielka Brytania i Szwecja) stosują głównie „jakość” w ocenie ofert. Również w instytucjach europejskich kryterium jakości nie zaś ceny jest wiodącym.

Po drugie, wybierając kryteria jakościowe organizatorzy postępowań zawsze stosują ich formę „stopniowalną” np. „stopień zrozumienia”, „stopień adekwatności metod” etc. punktowaną w sposób „do N punktów”. Nigdy nie wskazuje się stopni dla poszczególnych kryteriów, tj. np. „2 pkt. za 3 metody”. Takie podejście do oceny powoduje, że ocena ofert nie jest zautomatyzowana i pozwala oceniającym rozstrzygnąć o rzeczywistej wartości oferty w danym kontekście.

Po trzecie, we wszystkich 6 krajach, które stosują kryterium cenowe jako dominujące, jakość badań jest niska, a ich przydatność w procesie decyzyjnym, znikoma. Eksperti z tych krajów konstatują,

że oszczędności związane z zamawianiem najtańszych badań okazały się pozorne. W tych krajach słaba jest też kultura ewaluacyjna i szerzej, praktyka prowadzenia polityk publicznych opartych na dowodach.

Zapisy prawa polskiego dotyczące zamówień publicznych definiują najkorzystniejszą ofertę jako przedstawiającą najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego albo ofertę z najniższą ceną. „Jakość” jest wymieniana na pierwszym miejscu wśród innych niż cena kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej. Tym samym ustawodawca nie tylko wyraźnie dopuścił udzielanie zamówień publicznych z zastosowaniem kryteriów jakościowych, ale potwierdził również wysoką rangę tych kryteriów. Dopuszczalność formułowania kryteriów jakościowych znajduje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. Orzecznictwo to kładzie nacisk na prawo zamawiającego do określenia takich kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty, które będą odzwierciedlać jego indywidualne preferencje i pozwolą wybrać ofertę najlepiej odpowiadającą jego wymaganiom.

W krajowej praktyce coraz częściej jednak o wyborze ofert decyduje „kryterium cenowe”. Co więcej, kryteria jakościowe są formalizowane w postaci szeregu podkryteriów i stopni dla tychże, zaś ocena jest próbą porównywania do idealnego (lecz w praktyce niemożliwego do zdefiniowania) ideału badania. Takie podejście jest po pierwsze sprzeczne z fundamentalną logiką rzetelnego oceniania. Po drugie odbiera ono zlecającym badanie możliwość osądu o przydatności oferty do ich potrzeb informacyjnych. Po trzecie, jak dowodzi krajowa i międzynarodowa praktyka, prowadzi do wyboru ofert o niskiej jakości a w rezultacie, wydania środków publicznych na bezużyteczne badania.

Upowszechnienie się takich błędnych praktyk w skali kraju narazi instytucje publiczne na marnotrawstwo środków publicznych na szeroką skalę, w czterech aspektach. Po pierwsze utraty środków publicznych wydanych na bezużyteczne poznawczo badania. Po drugie utraty zasobów czasowych urzędników nadzorujących realizację słabych badań. Po trzecie strat wynikających z korzyści alternatywnych (środki które spożytkowano na słabe badania mogłyby być użyte w inny, lepszy sposób dla dobra publicznego). Po czwarte kosztów złych decyzji podjętych w oparciu o błędne wnioski z raportów niskiej jakości.

Postulujemy następujące rozwiązania

Po pierwsze postulujemy należyte zagwarantowanie podczas procesu wyboru ofert dbałości o przyszłą użyteczność badania, poprzez uczynienie „jakości badania” centralnym kryterium oceny.

Po drugie proponujemy stosowanie logiki porównywania w ramach grupy. Porównując oferty w ramach grupy (między sobą) odnosimy je do wcześniej ustalonych kryteriów i dzięki temu jesteśmy w stanie powiedzieć, która z ofert, w danym kontekście (przy danych zasobach i określonych przez Zlecającego warunkach ramowych) jest optymalnym wyborem z punktu widzenia potrzeb zlecającego i interesu publicznego.

Po trzecie sugerujemy by Zlecający podchodzili do konstruowania SOPZ na zasadzie określania celu i minimalnych warunków ramowych, szczególnie, kiedy zlecający, nie jest pewien co do zakresu badania,

Po czwarte postulujemy by wprowadzić wymóg, zgodny z minimalnymi standardami nauk społecznych, sprawdzania składanych ofert systemem antyplagiatowym. W przypadku wykrycia plagiatu oferty powinny być wykluczane. To zapobiegnie praktyce wykorzystywania przez oferentów szablonów i kilkakrotnego sprzedawania tych samych materiałów różnym instytucjom publicznym.

Wreszcie, postulujemy, by zmiany wprowadzone w sposobach wyboru ofert były poddane pilotażowi – to znaczy by sprawdzić efekt jaki przyniosły oceniając wyniki badania zrealizowanego według danej procedury przetargowej.

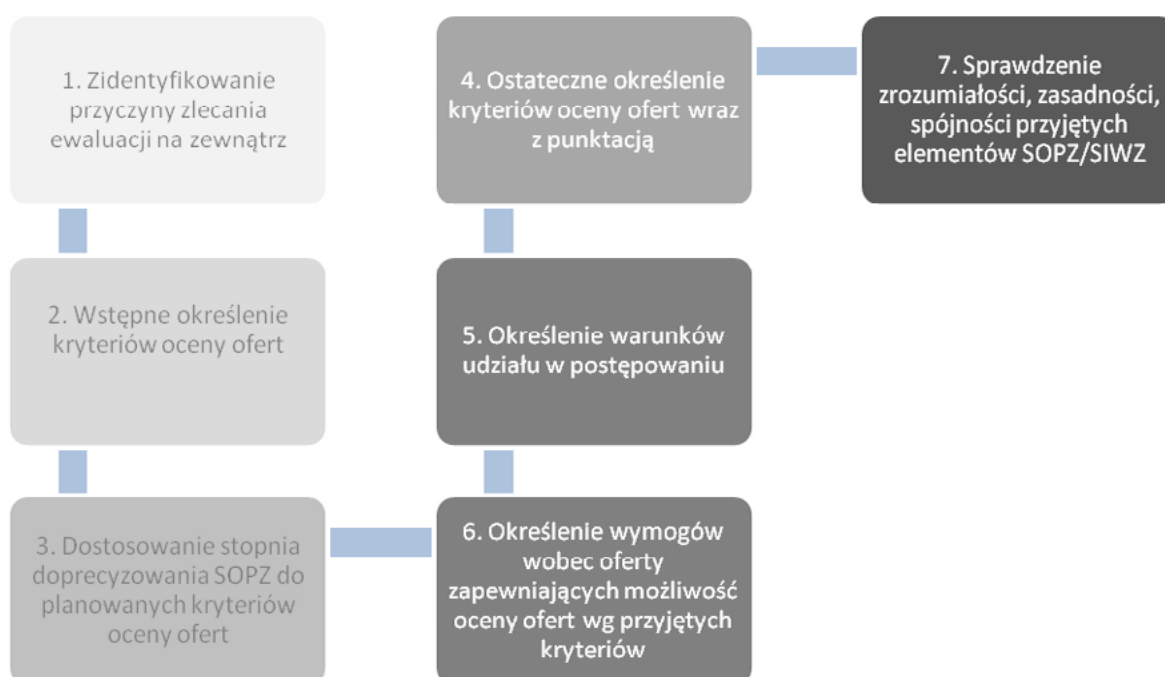
Propozycje szczegółowych rozwiązań przedstawiamy w kolejnych podrozdziałach.

6.1. PORADNIK – JAK DOBRZE ZAPROJEKTOWAĆ SIWZ I KRYTERIA

Zastosowanie zaproponowanego poniżej narzędzia ułatwi/zapewni:

- opracowanie kryteriów oceny ofert zwiększających prawdopodobieństwo wyboru optymalnej oferty na realizację danego rodzaju zadania;
- spójność elementów SIWZ wpływających na wybór oferenta (SOPZ, kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu, wymogów merytorycznych wobec oferty);
- szybszą i bardziej precyzyjną ocenę złożonych ofert;
- udzielanie odpowiedzi na ewentualne pytania do SIWZ ze strony Wykonawców.

Narzędzie zakłada przejście przez siedem kroków opisanych na rysunku poniżej.



Niniejsze narzędzie, oprócz wskazania kolejnych kroków, które Zamawiający powinien przejść podczas opracowywania elementów SIWZ wpływających na wybór oferenta, zawiera również

listę propozycji merytorycznych kryteriów oceny ofert, które mogą stanowić gotowane wzorce do wykorzystania lub inspirację dla tworzących specyfikację.

Krok 1. Zidentyfikowanie przyczyny zlecenia ewaluacji na zewnątrz

Ze względu na fakt, że przesłanki leżące u podstaw decyzji o zleceniu ewaluacji mają duży wpływ na kształt i oczekiwania co do ewaluacji, powinny one stanowić także punkt wyjścia procesu tworzenia elementów SIWZ, które wpływają na wybór oferenta. Istnieją trzy grupy powodów zlecenia ewaluacji, tj.:

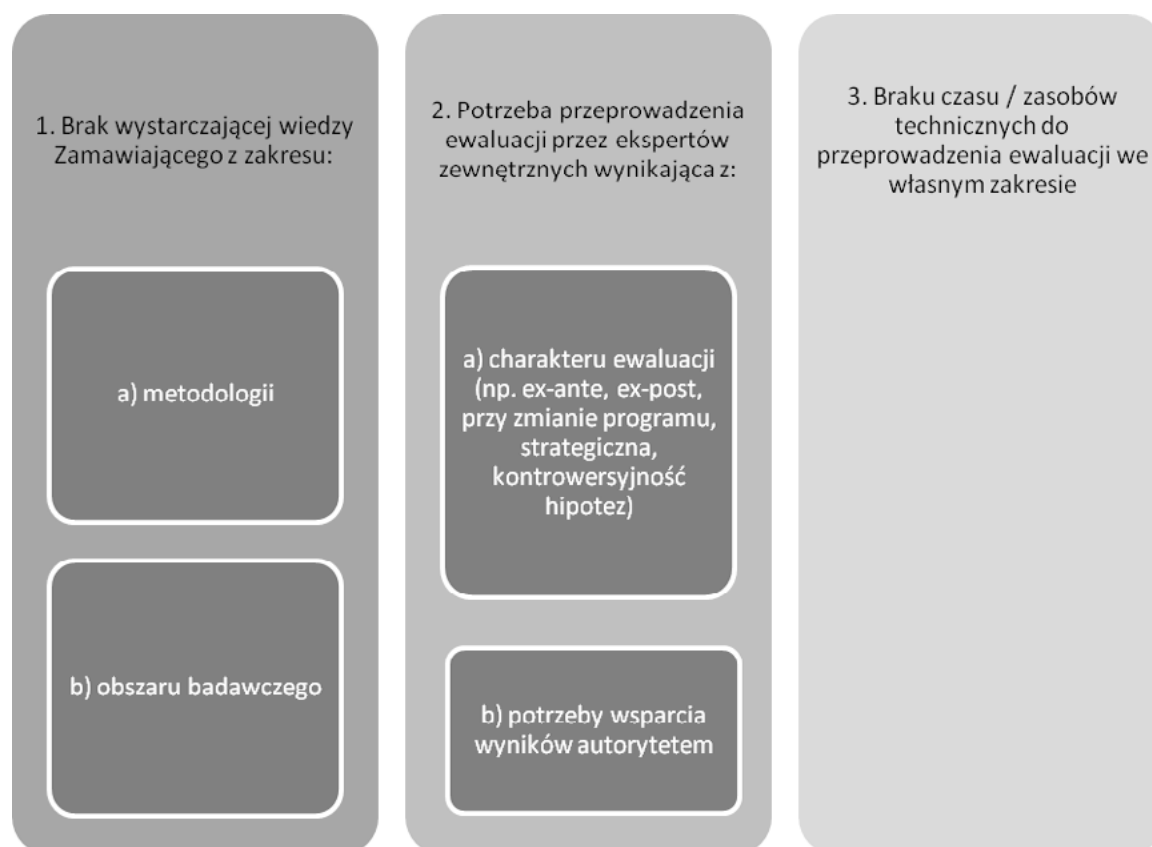
- brak wystarczającej wiedzy Zamawiającego,
- potrzeba przeprowadzenia ewaluacji przez ekspertów zewnętrznych,
- brak czasu/zasobów technicznych do przeprowadzenia ewaluacji we własnym zakresie.

Uświadomienie sobie głównych przyczyn zlecenia wykonania danego badania ewaluacyjnego ekspertom zewnętrznym (Krok 1) pomoże opracować zestaw kryteriów oceny ofert (Krok 2) zwiększający prawdopodobieństwo wyboru optymalnego wykonawcy.

Przykładowo, jeśli główną przyczyną zlecenia ewaluacji jest:

- brak wiedzy Zamawiającego z zakresu metodologii (ścieżka 1a z poniższej tabeli Krok 1), w kryteriach oceny ofert powinny przeważać takie, które potwierdzą zdolność Wykonawcy do wypełnienia tej luki, tj. kryteria merytoryczne dotyczące metodologii (np.: spójność modelu badawczego, trafność dodatkowych metod, sposób doboru próby – propozycje w ścieżce 1a z tabeli Krok 2);
- brak wiedzy Zamawiającego z zakresu obszaru badawczego (ścieżka 1b z), w kryteriach oceny ofert powinny przeważać takie, które potwierdzą zdolność Wykonawcy do wypełnienia tej luki, tj. kryteria merytoryczne dotyczące sektorowych aspektów koncepcji badawczej (np.: trafność uwzględnienia kontekstu naukowo-badawczego, trafność dodatkowych obszarów badawczych/pytań ewaluacyjnych/wskaźników/projektów narzędzi badawczych – propozycje w ścieżce 1b z tabeli Krok 2);
- potrzeba przeprowadzenia ewaluacji przez ekspertów zewnętrznych wynikająca z charakteru ewaluacji (np. ex-ante, ex-post, przy zmianie programu, strategiczna, kontrowersyjność hipotez), czyli de facto uzyskania obiektywnych, niezależnych wyników wychodzących poza perspektywę badanej jednostki, w kryteriach oceny ofert powinny przeważać takie, które potwierdzą wiedzę Wykonawcy w zakresie obszaru badawczego, tj. kryteria merytoryczne dotyczące sektorowych aspektów koncepcji badawczej (przykłady jw. – propozycje w ścieżce 2a z tabeli Krok 2);
- potrzeba przeprowadzenia ewaluacji przez ekspertów zewnętrznych wynikająca z konieczności wsparcia wyników autorytetem, w kryteriach oceny ofert powinny przeważać takie, które potwierdzą wiedzę Wykonawcy w zakresie obszaru badawczego, tj. kryteria merytoryczne dotyczące sektorowych aspektów koncepcji badawczej (przykłady jw. – propozycje w ścieżce 2b z tabeli Krok 2);

- brak czasu i/lub zasobów technicznych do przeprowadzenia ewaluacji we własnym zakresie, w kryteriach oceny ofert mogą przeważać kryteria cenowe, a jako dodatkowe mogą pojawić się te dot. organizacji badania³¹ (ścieżka 3 z tabeli Krok 2).



Analizując przyczyny zlecenia ewaluacji należy pamiętać, że opisane powyżej czynniki nie zawsze będą rozłączne, mogą one współwystępować. Należy jednak jasno określić, które z nich zachodzą oraz w jakich proporcjach, tj. które z nich były priorytetowe podczas podejmowania decyzji o zleceniu ewaluacji (np. wiodącymi ścieżkami mogą być 1b i 2b, a dodatkową – 2a).

Należy również zaznaczyć, że w dwóch pierwszych przypadkach pojawia się problem oceny ofert pod kątem kryteriów dot. aspektów, w których Zamawiającemu brakuje wiedzy. Można go rozwiązać kontraktując niezależnego eksperta, który wspomógłby merytoryczną ocenę ofert w danym zakresie – w takim przypadku warto, aby uczestniczył on również w procesie przygotowania SOPZ i SIWZ.

Krok 2. Wstępne określenie kryteriów oceny ofert

Po udzieleniu odpowiedzi na pytanie o rzeczywiste przyczyny zlecenia ewaluacji, Zamawiający może przystąpić do wstępnego określenia kryteriów oceny ofert, czyli wyboru rodzajów kryteriów, tj. kryteriów odnoszących się do:

³¹ Przy założeniu, że SOPZ będzie bardzo precyzyjnie opisany i zapewni wykonanie zadania w sposób zgodny z wymaganiami Zamawiającego.

- koncepcji badawczej,
- metodologii badania,
- organizacji procesu badania.

W poniższej tabeli wskazano kryteria, które mogą być stosowane w poszczególnych przypadkach. Pod tabelą znajduje się natomiast propozycja zawierająca szczegółowe propozycje odnośnie sformułowania poszczególnych kryteriów oceny ofert.

1. W przypadku braku wystarczającej wiedzy Zamawiającego kryteria oceny ofert powinny dotyczyć przede wszystkim: a) koncepcji badawczej (I.A), trafności dostosowania metod do pytań (II.A), dodatkowych metod (II.C), stopnia triangulacji danych (II.B), sposobu doboru próby b) koncepcji badawczej (I.A), kontekstu naukowo-badawczego, dodatkowych obszarów (I.B), wskaźników (I.C), dodatkowych pytań ewaluacyjnych (I.D), projektów narzędzi badawczych, sposobu doboru próby, ryzyk badawczych specyficznych ze względu na obszar badania (III.A)	2. W przypadku potrzeby przeprowadzenia ewaluacji przez ekspertów zewnętrznych kryteria oceny ofert powinny dotyczyć przede wszystkim: a) koncepcji badawczej (I.A), kontekstu naukowo-badawczego, dodatkowych obszarów (I.B), wskaźników (I.C), dodatkowych pytań ewaluacyjnych (I.D), projektów narzędzi badawczych, sposobu doboru próby, ryzyk badawczych specyficznych ze względu na obszar badania (III.A) b) koncepcji badawczej (I.A), kontekstu naukowo-badawczego, dodatkowych obszarów (I.B), wskaźników (I.C), dodatkowych pytań ewaluacyjnych (I.D), projektów narzędzi badawczych, sposobu doboru próby, ryzyk badawczych specyficznych ze względu na obszar badania (III.A)	3. W przypadku braku czasu lub zasobów technicznych do przeprowadzenia ewaluacji we własnym zakresie kryteria oceny ofert powinny dotyczyć przede wszystkim: ceny, wielkości próby, organizacji badania (III.A /B)
--	---	--

Szczegółowa propozycja kryteriów oceny ofert badań ewaluacyjnych

Znajdująca się poniżej lista merytorycznych kryteriów oceny ofert została opracowana w oparciu o zidentyfikowane najlepsze praktyki stosowane dotychczas w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na ewaluację w Polsce i za granicą oraz o doświadczenie zespołu badawczego, którego członkowie zajmowali się zarówno zlecaniem badań ewaluacyjnych, jak i przygotowaniem ofert.

Lista ta nie jest listą zamkniętą, a jedynie propozycją wstępną do wykorzystania w zależności od opisanych przyczyn zlecenia ewaluacji.

Wybierając powyższe kryteria należy pamiętać, że każde z nich można zastosować w formie stopniowalnej (stopień przydatności, spójności etc. punktowany w sposób „do ... pkt.” lub w poprzez wskazanie stopni, tj. np. „2 pkt. za..., 3 pkt. za...” lub zerojedynkowej (trafność, przydatność, spójność etc.) dostosowując odpowiednio punktację, o czym będzie mowa w Kroku 4.

Szczegółowe propozycje kryteriów oceny ofert badań ewaluacyjnych dotyczące kolejno:

- I. Koncepcji badawczej
 - A. stopień przydatności/trafność³² (w kontekście realizacji celów badania) oparcia koncepcji badawczej³³ na teorii naukowej³⁴ popartej odniesieniem/ami do publikacji;
 - B. stopień przydatności/trafność (w kontekście realizacji celów badania) rozszerzenia koncepcji badawczej o cele/obszary badawcze.

Każdy dodatkowy obszar musi zostać odpowiednio uzasadniony w kontekście celów i przedmiotu badania.

Najlepiej wskazać liczbę ocenianych dodatkowych obszarów.

W przypadku zaproponowania przez Wykonawcę więcej niż ... dodatkowych celów/obszarów badawczych, ocenie podlegają wyłącznie ... pierwsze z wymienionych w ofercie.

- C. stopień przydatności/trafność³⁵ (tj. w sposób umożliwiający pomiar realizacji celów/obszarów badawczych) doprecyzowania celów/obszarów badawczych (*oceniane wyłącznie w przypadku celów/obszarów mierzalnych wskazanych dokładnie w SIWZ*) poprzez zaproponowanie adekwatnych (*do wymienionych celów/obszarów*) wskaźników (ilościowych i/ lub jakościowych);
 - D. stopień przydatności/trafność (zapewniająca realizację celu głównego oraz celów szczegółowych badania) rozszerzenia koncepcji badawczej o dodatkowe pytania badawcze.

³² Przydatne/trafne to znaczy, czy zdaniem oceniającego oferent przedstawił wystarczające dowody potwierdzające, że proponowana koncepcja ma szansę w sposób wiarygodny i wyczerpujący zaspokoić główną potrzebę informacyjną zlecającego sprecyzowaną w SOPZ, ewentualnie dodatkowo rozszerzoną przez Wykonawcę.

³³ Poprzez koncepcję badawczą rozumiemy ustalenia badacza dotyczące: problematyki, aparatury pojęciowej, przedmiotu badań, technik otrzymywania materiału, źródeł, innych technik badawczych.

³⁴ Poprzez teorię naukową rozumiemy koncepcję zawierającą opis i wyjaśnienie określonych zjawisk opracowaną w sposób naukowy, tj. empirycznie uzasadnioną, w której procedura badawcza była jawna oraz określono stopień pewności i generalizacji sądów. Ciężar dowodowy spełnienia tych warunków spoczywa na Oferencie, który chcąc uzyskać punkty za to kryterium musi odnieść się do publikacji.

³⁵ Trafność można mierzyć dodatkowo kompletnością pomiaru danego zjawiska, dostępnością danych, stopniem wyeliminowania z pomiaru czynników zewnętrznych.

Można wprowadzić rozróżnienie na pytania:

- i. trafne, niepowielające pytań zaproponowanych przez Zamawiającego i pogłębiające pytania zaproponowane przez Zamawiającego,*
- ii. trafne, niepowielające pytań zaproponowanych przez Zamawiającego, nie pogłębiające pytań zaproponowanych przez Zamawiającego, ale eksplorujące nowe wymiary, choć mieszczące się w zakresie badania.*

Najlepiej wskazać liczbę ocenianych dodatkowych pytań.

- E. stopień spójności wewnętrznej/spójność wewnętrzna koncepcji badania³⁶, tj. logika powiązania obszarów badawczych³⁷, występowania relacji przyczynowo-skutkowych między etapami/obszarami badania;
- F. trafność dostosowania metod/technik badawczych do pytań badawczych.

II. Metodologii

- A. stopień triangulacji³⁸/triangulacja źródeł danych³⁹;
- B. stopień przydatności/trafność (zapewniającą realizację celu głównego i celów szczegółowych badania oraz odpowiedzi na wszystkie pytania ewaluacyjne) rozszerzenia metodologii badawczej o dodatkowe metody/techniki badawcze (*najlepiej wskazać wprost w SIWZ, których celów/obszarów badawczych powinny dotyczyć te metody, czy powinny to być metody gromadzenia czy analizy i oceny danych*).

Każda dodatkowa metoda/narzędzie musi zostać odpowiednio uzasadniona w kontekście celów, przedmiotu i zakresu badania.

Najlepiej wskazać liczbę ocenianych dodatkowych metod/technik, ponadto można podzielić te kryterium w zależności od etapów ewaluacji (np.: metody/narzędzia badawcze dot. gromadzenia danych/albo oceny i analizy danych).

Można wprowadzić rozróżnienie na metody/techniki:

- i. trafne (umożliwiające realizację celu, zakresu badania, odpowiedzi na jedno lub kilka pytań ewaluacyjnych) i wykonalne (przy danych zasobach czasu i danych oraz wykonalne metodologicznie)*
- ii. trafne, wykonalne i efektywne⁴⁰ (niepowielające tych samych potencjalnych respondentów)*

³⁶ Odpowiedź na pytanie, czy zdaniem oceniającego oferent w sposób przejrzysty i przekonujący wskazał sposób w jaki poszczególne obszary badawcze wynikają nawzajem z siebie, łącząc się w spójną całość, tym samym umożliwiając realizację zakresu i celów postawionych w SOPZ.

³⁷ Obszar badawczy definiujemy jako katalog pytań badawczych przyporządkowanych do określonego pola/zagadnienia tematycznego, z kolei pola/zagadnienia mogą wynikać z celów szczegółowych badania.

³⁸ Triangulacja jest w tym wypadku rozumiana jako zapewnienie jak największej liczby źródeł pozwalających udzielić odpowiedzi na poszczególne pytania ewaluacyjne. Triangulacja może stanowić alternatywę dla tradycyjnych kryteriów oceny jakości badań (np. trafności, rzetelności).

³⁹ Dotyczy wyłącznie metod i narzędzi badawczych odnoszących się do procesu gromadzenia danych.

⁴⁰ Zastosowanie wyłącznie w metodach i technikach badawczych gromadzenia danych.

III. Organizacji badania

A. stopień trafności/trafność zidentyfikowania potencjalnych obszarów ryzyka, mogących wystąpić w trakcie realizacji badania oraz środków minimalizujących i wpływających na poprawę rzetelności badania.

Najlepiej wskazać liczbę ocenianych ryzyk i środków minimalizujących. Liczba ocenianych obszarów ryzyka powinna zależeć od stopnia skomplikowania badania.

B. stopień innowacyjności/innowacyjność (rozwiązania inne niż: prezentacja multimedialna, raport końcowy, broszury, ulotki) rozwiązań, trafnych w kontekście zakresu badania, w zakresie prezentacji wyników badania.

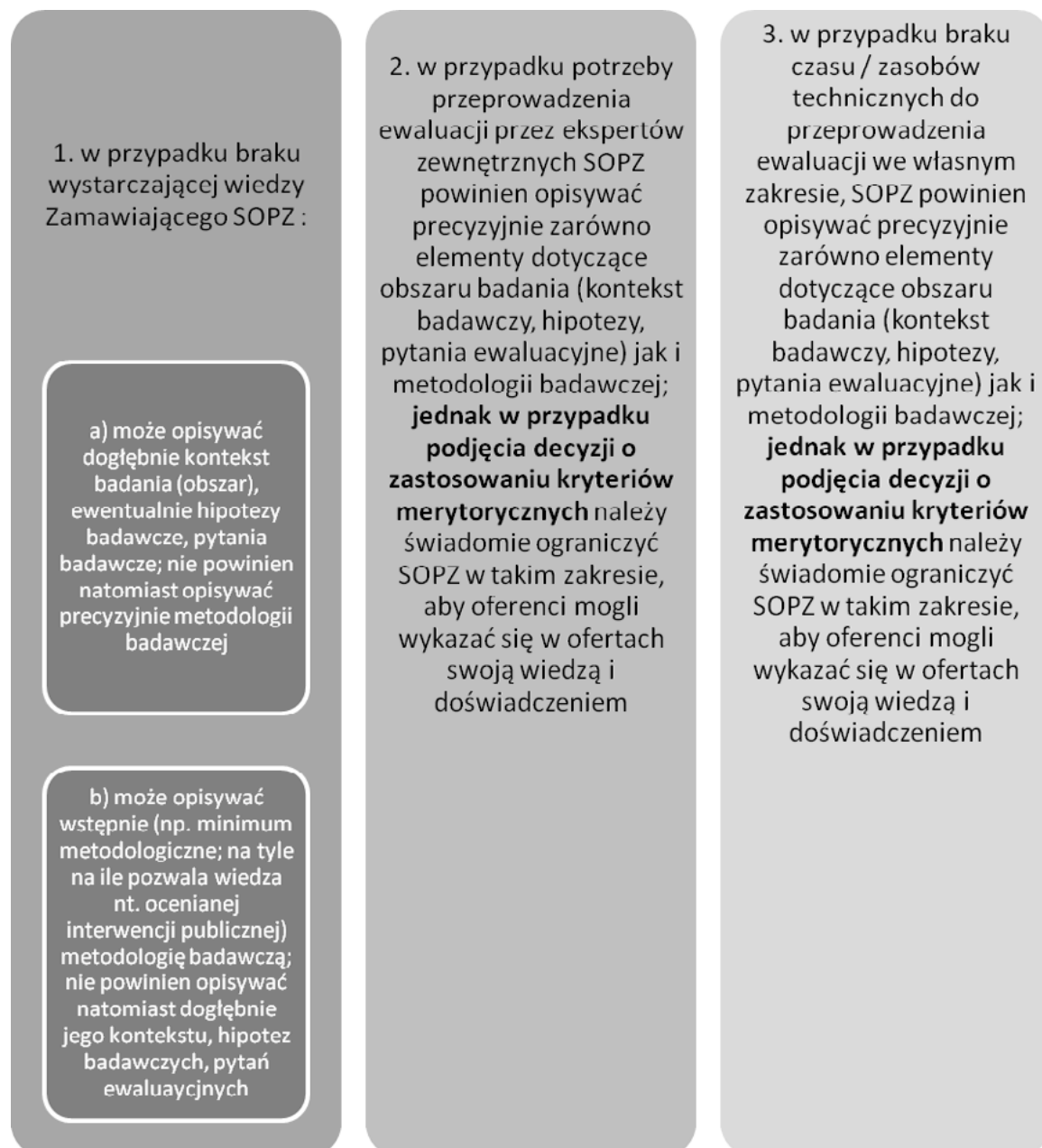
Najlepiej wskazać liczbę ocenianych rozwiązań.

Przy dobrze kryteriów ważnym jest, żeby nie przesadzać z ich liczbą. Wybieramy wyłącznie te, które mają kluczowe znaczenie dla naszego badania. Zbyt duża liczba kryteriów oceny przełoży się na:

- objętość ofert, co wpłynie na czas ich weryfikacji,
- przejrzystość i jakość ofert.

Krok 3. Dostosowanie stopnia doprecyzowania SOPZ do planowanych kryteriów oceny ofert

Następnie, po odpowiedzi na pytanie opisane w Kroku 1 oraz po dokonaniu wyboru kryteriów zgodnie z Krokiem 2, Zamawiający powinien podjąć decyzję odnośnie stopnia doprecyzowania SOPZ (Krok 3).



W tym kroku Zamawiający powinien:

- ponownie przeanalizować zapisy SOPZ i zweryfikować, czy nie zamierza oceniać w ofertach elementów opisanych już w SOPZ (np. dostosowania kolejnych elementów koncepcji, czyli metod do pytań, a pytań do celów; precyzyjnego katalogu pytań ewaluacyjnych; precyzyjnego katalogu metod);
- ponownie przeanalizować zapisy SOPZ i zweryfikować, czy zawarł w SOPZ informacje wystarczające do przygotowania oferty w zakresie, który ma podlegać ocenie (np. w przypadku zastosowania kryterium oceny ofert dotyczącego trafności sposobu doboru próby badawczej, SOPZ powinien zawierać informacje odnośnie populacji);
- rozważyć ograniczenie SOPZ w takim zakresie, jaki ma podlegać ocenie zgodnie z kryteriami oceny ofert tak, aby umożliwić oferentom przygotowanie autorskiej koncepcji badawczej

opartej na ich profesjonalnej wiedzy, dając im tym samym możliwość przedstawienia własnej koncepcji udowadniającej ich kompetencje w obszarze przedmiotu zamówienia.

Krok 4. Ostateczne określenie kryteriów oceny ofert wraz z punktacją

W tym kroku Zamawiający musi podjąć decyzję, jak dane kryterium będzie punktowane.

Istnieją trzy sposoby punktowania kryteriów, tj.:

- zastosowanie widełek w formie „do ... pkt” – wtedy kryterium powinno zawierać czynnik oceniający „stopień” (np. przydatności, spójności etc.);
- stopniowanie, np. „za 2 dodatkowe trafne pytania – 1 pkt, za 3 – 2 pkt., za 4 – 3 pkt.” – w tym przypadku kryterium również powinno mieć czynnik oceniający (np. przydatności, spójności, trafność etc.);
- punktowanie zerojedynkowe (na zasadzie „spełnia – nie spełnia”) – w tym przypadku kryterium powinno mieć formę „trafność”, „spójność” (np. „3 pkt. – zidentyfikowano trafne potencjalne obszary ryzyka, mogące wystąpić w trakcie realizacji badania oraz środki je minimalizujące; 0 pkt. – nie zidentyfikowano potencjalnych obszarów ryzyka i/lub środków je minimalizujących lub któreś ze zidentyfikowanych są nietrafne”).

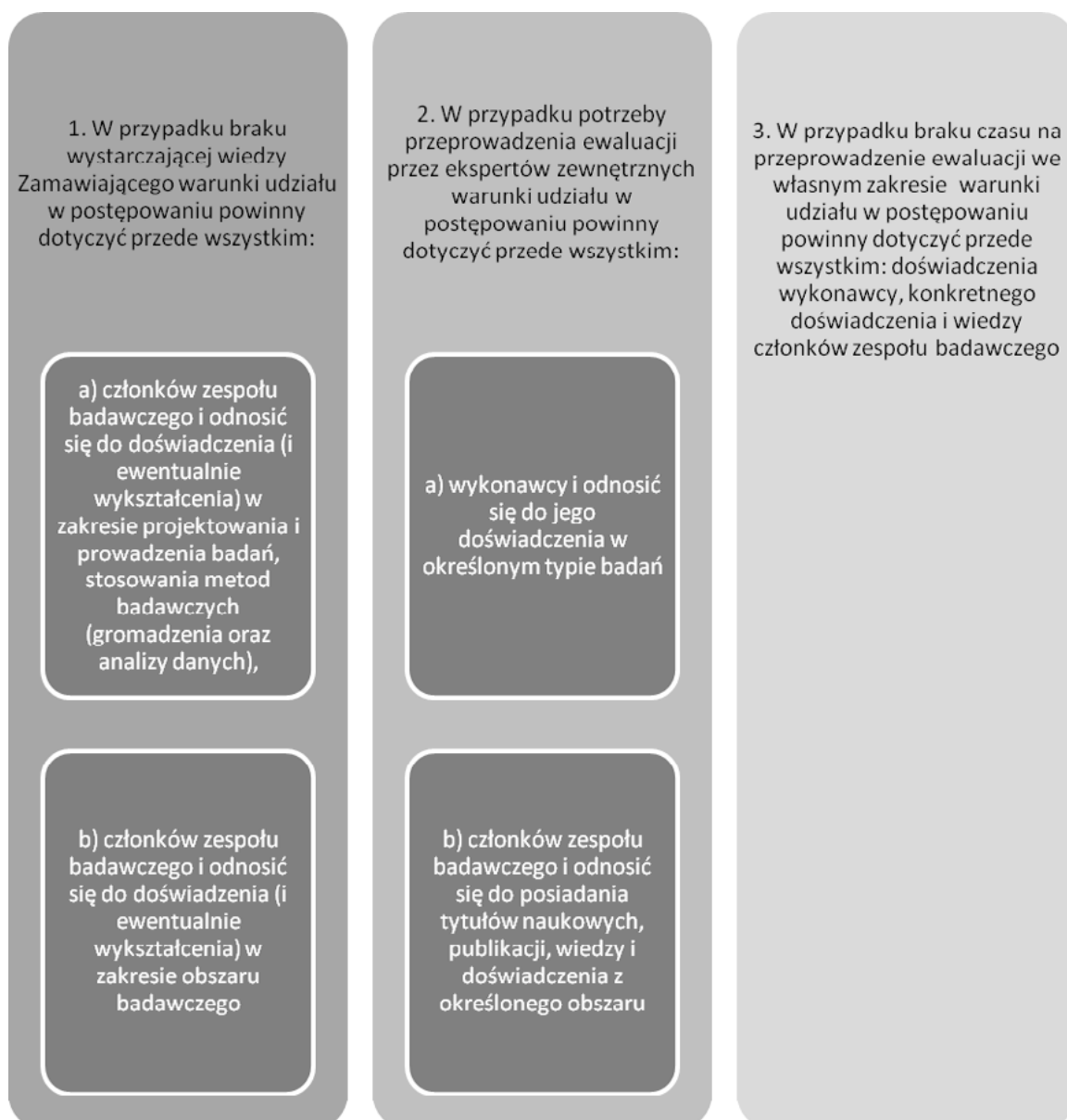
Najbardziej różnicującym Wykonawców sposobem punktowania kryteriów jest pierwszy z wymienionych. W związku z powyższym powinien on być stosowany zwł. w przypadku:

- ewaluacji niestandardowych,
- ewaluacji dotyczących obszarów nierozpoznanych,
- gdy Zamawiający zleca ewaluację na zewnątrz licząc na wiedzę ekspercką Wykonawcy.

Dwa pozostałe sposoby punktowania kryteriów nie dają oferentom już tak dużego pola do przedstawienia własnej koncepcji udowadniającej ich kompetencje w obszarze przedmiotu zamówienia. Będą sprzyjały raczej dostosowaniu koncepcji badawczej do kryteriów oceny ofert i mogą okazać się kryteriami, które de facto nie będą bardzo różnicować oferentów, tym samym utrudniając wybór wykonawcy.

Krok 5. Określenie warunków udziału w postępowaniu

Kolejną decyzją będzie ta dotycząca elementu SIWZ, jakim są warunki udziału w postępowaniu, które muszą wynikać z przyczyn zlecenia ewaluacji na zewnątrz oraz stanowić spójną całość z kryteriami oceny ofert.



Krok 6. Określenie wymogów wobec oferty zapewniających możliwość oceny ofert wg przyjętych kryteriów

W tym punkcie Zamawiający musi wskazać w SIWZ w punkcie dotyczącym wymogów wobec oferty wszystkie elementy, które muszą znaleźć się w ofercie, tak aby możliwa była jej ocena zgodnie z założonymi kryteriami oceny ofert.

Przykładowo, jeśli wśród wybranych kryteriów oceny ofert znajduje się kryterium dot. trafności dodatkowych metod badawczych, należy wymagać, aby oferenci wyraźnie zaznaczyli, które z metod opisanych w ofercie są dodatkowe (w stosunku do tych wymaganych w SIWZ).

Krok 7. Sprawdzenie zrozumiałości, zasadności i spójności przyjętych elementów SOPZ/SIWZ

Sprawdzenie SOPZ/SIWZ powinno zostać wykonane przez osobę inną niż ta dotychczas przygotowująca dokumenty.

Najlepiej zrobić to wg poniższej listy sprawdzającej.

Pytanie sprawdzające	Tak/nie	Zmiany
Czy kryteria są zrozumiałe? Czy można jasno wytłumaczyć stosowane w kryteriach pojęcia?		Jeśli nie, to konieczne zmiany:
Czy w wymagach wobec oferty zapisanych w SIWZ zawarto wszystkie elementy, który umożliwią ocenę ofert w oparciu o kryteria (np. jeśli jedno z kryterium oceny ofert dotyczy dodatkowych pytań, to czy w wymagach wobec oferty zawarto warunek zaznaczenia pytań dodatkowych)?		Jeśli nie, to konieczne zmiany:
Czy zamierzamy oceniać jakiś element, który de facto został już opisany w SOPZ (np. strukturyzację badania)?		Jeśli tak, to konieczne zmiany:
Czy w SOPZ zawarto elementy niezbędne do przygotowania oferty (np. w przypadku zamiaru oceniania wielkości i/lub sposobu doboru próby konieczne jest opisanie w SOPZ populacji do badania)?		Jeśli nie, to konieczne zmiany:
Czy kryteria zawierają czynnik oceniający (np. trafność, spójność z celami, użyteczność z punktu widzenia celów badania)?		Jeśli nie, to konieczne zmiany:
Czy kryteria zawierają więcej niż 1 czynnik oceniający (np. spójności i jasność)?		Jeśli tak, to konieczne zmiany:
Czy kryteria powtarzają się w jakimś zakresie?		Jeśli tak, to konieczne zmiany:
Czy w przypadku stosowania kryteriów zerojedynkowych lub wg stopni, określono dokładnie pułapy (np. liczba pytań, wielkość próby etc.)? Przykładowo, w przypadku punktowania dodatkowej metodologii badawczej powinna być określona liczba metod dodatkowych, które podlegają ocenie i wg jakiej skali? (jeśli to nie zostanie zrobione możemy mieć trudności z interpretacją wyników, np. czy lepsze 3 bardzo użyteczne dodatkowe metody czy 5 średnio użytecznych?)		Jeśli nie, to konieczne zmiany:

Dodatkowo należy przedyskutować następujące kwestie:

- jakie są przesłanki zlecania ewaluacji,
- do czego prowadzi zastosowanie poszczególnych kryteriów,
- czy elementy SIWZ, tj. warunki udziału w postępowaniu oraz kryteria oceny ofert prowadzą do osiągnięcia zamierzonych celów,
- czy planowane rozbieżności kryteriów i/lub punktów nie doprowadzi do sytuacji, w której oferenci uzyskają bardzo zbliżoną liczbę punktów

Ponadto, w załączniku została przygotowana przykładowa lista kryteriów oceny jakości ofert.

6.2. WYBÓR TRYBU POSTĘPOWANIA

Do zamówień publicznych w przedmiocie badań społecznych czy też badań ewaluacyjnych, **w których sam zamawiający nie jest w stanie określić zakresu zamówienia** konieczne jest zastosowanie przepisów ustawy Pzp, z tym zastrzeżeniem, że prowadzenie postępowania o udzielenie

zamówienia publicznego w trybie ogólnym byłoby wysoce niezasadne. Dialog konkurencyjny będzie tutaj najwłaściwszym rozwiązaniem, na które przyzwala ustawa Pzp.

Dialog konkurencyjny jest rozwiązaniem użytecznym w sytuacji, w której przedmiot zamówienia jest złożony, a możliwość jego parametrycznie pojmowanego określenia jest niemożliwa. Znajduje on zastosowanie kiedy wymagane są kreatywność i twórcze myślenie, a brak jest zweryfikowanych w przeszłości standardów, które mogłyby stanowić podstawę dla precyzyjnego wytyczenia przedmiotu zamówienia.

Walorem tego podejścia jest także kumulacja po stronie zamawiającego wiedzy o możliwych sposobach realizacji zamówienia. Tak gromadzony zasób wiedzy pozwala zamawiającemu na racjonalny namysł nad swoim pierwotnym wyobrażeniem o celach, koncepcji i metodologii badania. Zasób ten pozwala mu zrewidować te wyobrażenia, co pozwala mu lepiej określić oczekiwania względem celów i metody badania a zarazem chroni przed podjęciem niewłaściwych decyzji. Nie bez znaczenia dla jakości realizacji procesu badawczego jest także możliwość poznania przez zamawiającego potencjalnych wykonawców badania, co wyposaża go w wiedzę na temat wiarygodności partnera i możliwych zdarzeń w procesie realizacji badania.

Wiele na to wskazuje, że powyższe okoliczności są niezwykle mocno skojarzone z charakterem zlecenia i realizacji badań społecznych. Jeśli doszukiwać się mankamentów tego podejścia, to zasadniczo wskazać można na dwie słabości. Pierwsza to relatywna czasochłonność tej formy przetargu. Druga dotyczy konieczności występowania po stronie zamawiającego osób posiadających kwalifikacje eliminujące niebezpieczeństwo wystąpienia merytorycznej asymetrii między zamawiającym a potencjalnymi wykonawcami. W tym kontekście zasadna wydaje się uwaga o konieczności udziału wyspecjalizowanych jednostek badawczych (lub indywidualnych ekspertów) w procesie postępowania mającego na celu wyłonienie wykonawcy, który zrealizuje badania społeczne lub badania ewaluacyjne.

Dialog konkurencyjny wiąże się z koniecznością przyjęcia także innych aniżeli cena, kryteriów oceny korzystności składanych ofert. Warto jednak zauważyć, że kryteria te mają odnosić się do przedmiotu zamówienia i nie powinny wykraczać poza obiektywne mierniki wartości oferty.

W pozostałych sytuacjach, kiedy Zamawiający jest w stanie określić zakres zamówienia, potrafi wyartykułować w nim swoje potrzeby informacyjne oraz określić minimum metodologiczne, wówczas rekomendacje się przyjęcie trybu przetargu nieograniczonego lub trybu nieprzetargowego (np. zamówienia z wolnej ręki⁴¹).

Reasumując, analiza kosztów i korzyści wynikających z zastosowania formuły dialogu konkurencyjnego jednoznacznie wskazuje na celowość jej wykorzystywania w procesie wyboru ofert na realizację badań społecznych i ewaluacyjnych, w których Zamawiający nie są w stanie samodzielnie doprecyzować zakresu zamówienia. W pozostałych sytuacjach postulujemy wybór popularnego trybu „przetargu nieograniczonego” lub wyboru wykonawcy z wolnej ręki.

⁴¹ W projektach poniżej 14 000 EUR.

6.3. ZMIANA SPOSOBU OCENY OFERT

Porównanie ofert – skuteczną metodą oceny

Istotny problem stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych szczególnie ujawnia się w stosowanym podejściu i sposobie oceny ofert. Z zasady wyrażonej w art. 7 ustawy wynika obowiązek dokonania przez zamawiającego rzetelnej oceny w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Natomiast naruszenie tej zasady w praktyce może polegać między innymi na:

- dokonywaniu oceny ofert na podstawie własnej wiedzy komisji przetargowej, a nie na podstawie przedłożonych w ofertach dokumentów lub
- odstępowaniu przez zamawiającego od wymagań i kryteriów określonych w SIWZ⁴².

Sposób oceny ofert powinien być tak skonstruowany, aby maksymalnie ograniczał subiektywne odczucia i osobiste preferencje członków komisji przetargowej⁴³. W praktyce przyjęcie takiego stanowiska wiąże się z brakiem możliwości porównywania ofert między sobą, ale także możliwością dokonania oceny w oparciu o wiedzę merytoryczną członków komisji.

Logicznie rzecz ujmując powyższa interpretacja zapisów art. 7 ustawy tworzy kuriozalny przypadek regulacji, która z pewnością nie ma praktycznego zastosowania w przypadku postępowań na badania ewaluacyjne. Przy dokonaniu oceny, naturalną rzeczą jest podejście, w którym przy ocenie przyjmuje się punkt odniesienia na podstawie którego możemy stwierdzić, w jakim zakresie dana oferta spełnia oczekiwaną Zamawiającego. Wobec tego, oceny ofert dokonujemy porównując oferty między sobą albo szukając punktu odniesienia wynikającego z naszej wiedzy i doświadczenia w danym obszarze.

W związku z powyższym postulujemy zmianę zapisów art. 7 ustawy, w taki sposób, aby stworzyć możliwość dokonywania oceny ofert na podstawie ich porównania, jak i w oparciu o wiedzę ekspercką członków komisji przetargowej. Niemniej jednak, koniecznym wydaje się stworzenie przy tym narzędzia, które w maksymalny sposób ograniczyłoby subiektywne odczucia i osobiste preferencje członków komisji przetargowej. Naszą odpowiedź na to wyzwanie stanowi wykorzystanie analizy wielokryterialnej (*Analytic Hierarchy Process* – AHP) w procesie wyboru wykonawcy badania ewaluacyjnego.

Uzasadnienie

Problem wielokryterialnej analizy ofert na przeprowadzenie badania społeczno-gospodarczego jest zagadnieniem niezwykle złożonym. Wymaga on bowiem, by na podstawie kilkunasto- lub kilkudziesięciopunktowego opisu koncepcji badawczych zidentyfikować, który z szerokiego

⁴² Jerzy Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, 2010, wydanie: 10.

⁴³ Ibidem.

wachlarza oferentów gwarantuje najwyższą jakość i rzetelność procesu badawczego, prowadzące do wartościowych i praktycznie użytecznych wyników.

Próby obejścia tego problemu poprzez coraz dalej idące doprecyzowywanie kryteriów oceny, stosowanie kryteriów policzalnych, czy zero-jedynkowych nie prowadzi niestety do wyboru dobrej jakościowo oferty. Oznacza to raczej gwarancje wyboru zawsze oferty słabej, gdyż kryteria stanowiące de facto przepis na przygotowanie oferty zabijają możliwość konkurowania innowacyjnością czy kreatywnością podejścia badawczego, co racjonalnym czyni przygotowanie ofert słabych i tanich.

Propozycję stanowiącą rozwiązanie powyższego problemu tzn. nieograniczanie innowacyjności, kreatywności i elastyczności procesu badawczego (czyli umożliwienie konkurowania jakością koncepcji badawczych i dopuszczanie różnorodnych podejść) przy równoczesnym uproszczeniu i zrationalizowaniu procesu oceny ofert może stanowić zaadaptowanie elementów *Analytic Hierarchy Process* (AHP), narzędzia stworzonego w Wharton School of Business przez Thomasa Saaty w latach siedemdziesiątych XX wieku⁴⁴.

Zasadność wykorzystania AHP w procesie wyboru wykonawcy badania ewaluacyjnego wynika ze spostrzeżenia, że mimo iż jest to formalnie zabronione (forma kryteriów powinna to uniemożliwiać), to rzetelna ocena ofert wymaga ich porównania między sobą, oceny oferty X na tle analizowanych wcześniej ofert. Praktyka taka jest powszechnie stosowana, a oceniający najpierw samodzielnie dokonują (bardziej lub mniej świadomie porównania ofert) a następnie dyskutują z innymi członkami komisji oceniającej, która oferta w danym aspekcie jest lepsza bądź gorsza od pozostałych i w jakim stopniu. Takie porównanie jest naturalne, gdyż pozwala rozbić złożony problem oceny na zestaw kilku prostszych ocen/decyzji.

AHP stanowi doskonałe narzędzie pozwalające na uporządkowanie i usystematyzowanie procesu oceny ofert poprzez ich porównanie i umożliwia zautomatyzowane (a więc obiektywne) przejście od porównania ofert parami (każda z każdą) do rankingu ofert od najlepszej do najgorszej. Metoda ta, zatem znacznie ogranicza możliwość arbitralnego i nieuzasadnionego wskazania konkretnej oferty. Oceniający musi dokonać szeregu porównań uzasadniając każdorazowo dlaczego uważa ofertę X za lepszą od oferty Y, zaś końcowy ranking powstaje już niejako niezależnie od człowieka.

Dzięki porównaniu parami metoda dobrze sprawdza się również w spotykanej często sytuacji, gdy spośród wielu złożonych ofert możemy łatwo wskazać dwie, trzy wyższej jakości od pozostałych, zaś wyzwaniem stanowi wybranie tej najlepszej. AHP pozwala skupić się na ocenie tych lepszych ofert względem siebie i dokonanie najkorzystniejszego wyboru z punktu widzenia zamawiającego.

⁴⁴ T.L. Saaty, *Fundamentals of decision making and priority theory with the analytic hierarchy process*, Pittsburgh 1994.

Formalna procedura

Idea AHP zakłada, że dla każdego określonego kryterium oceny dokonane zostanie porównanie parami wszystkich ofert (koncepcji badawczych). Do porównywania stosować można dziewięciostopniową skalę werbalną, zaproponowaną przez T.L. Saaty (tabela 4.1)⁴⁵.

TABELA 4. DZIEWIĘCIOSTOPNIOWA SKALA PORÓWNAŃ

Waga – skala numeryczna	Waga – skala werbalna
1	Jednakowo dobre (brak dominacji)
3	Niewiele lepsze (słaba dominacja)
5	Dużo lepsze (średnia dominacja)
7	Znacznie lepsze (silna dominacja)
9	Absolutnie lepsze (absolutna dominacja)
2,4,6,8	Wartości pośrednie
1/2, 1/3, 1/4, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8, 1/9	Dla relacji odwrotnych

Źródło: E.H. Forman, M.A. Selly, *Decision by Objectives*, 2001, World Scientific, s. 68.

Oczywiście skala może być dowolnie dostosowywana, np. skrócona do 7 albo do 5, jeżeli różnice pomiędzy poszczególnymi wartościami nie są jasne⁴⁶.

Następnym krokiem jest stworzenie macierzy porównań, której ogólna postać wyrażona jest wzorem:

$$A = \begin{bmatrix} a_{11} = 1 & a_{12} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} = \frac{1}{a_{12}} & 1 & \cdots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} = \frac{1}{a_{1n}} & a_{n2} = \frac{1}{a_{2n}} & \cdots & a_{nn} = 1 \end{bmatrix} \quad (4.1)$$

Wyraz a_{ij} reprezentuje wyrażone liczbowo porównanie ofert i oraz j . Stopień macierzy A jest równy liczbie porównywanych elementów. Macierz spełnia następujące właściwości:

$$a_{ij} \neq 0, a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}}$$

Dla macierzy A obliczany jest wektor własny (*eigenvector*) W , którego poszczególne

⁴⁵ Aczkolwiek możliwe jest stosowanie każdej innej skali zarówno jakościowej, jak i ilościowej.

⁴⁶ Choć może się wydawać, że taka skala jest mało wymierna, to trudno sobie wyobrazić jak inaczej ocenić właśnie trudny wymierne elementy oferty jak np.: „o ile dodatkowe pytania wykonawcy poprawiają wartość badania, o ile głębszych i trafniejszych wniosków końcowych dzięki temu możemy się spodziewać” bądź „w jakim stopniu dodatkowe zaproponowane metody uczynią uzyskane wyniki wiarygodniejszymi”.

składowe $W = w_1, w_2, \dots, w_n$ stanowią znormalizowane oceny poszczególnych ofert. Obliczenia wektora własnego można dokonać na kilka sposobów, najprostsza algebraiczna metoda wymaga:

- Normalizacji macierzy A , poprzez podzielenie każdego z jej elementów przez sumę elementów kolumny, w której się on znajduje:

$$\bar{w}_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sum_{i=1}^n a_{ij}} \quad (4.2)$$

- Wyliczenia średniej dla każdego wiersza znormalizowanej macierzy – wartości te stanowią składowe wektora wspólnego:

$$w_i = \frac{\sum_{j=1}^n \bar{w}_{ij}}{n} \quad (4.3)$$

Praktyczny przykład

Zamawiający stoi przed zadaniem oceny czterech ofert – koncepcji przeprowadzenia badania ewaluacyjnego. Jednym z kryteriów oceny jest zakres badania zaproponowany przez Oferenta w kontekście zakresu wskazanego w SOPZ. Za kryterium „zakres” można maksymalnie otrzymać 20 pkt.

Zamawiający porównał wszystkie oferty ze sobą parami a wyniki ocen umieścić w macierzy. Przykładowo oceniający uznał, że zakres badania zaproponowany w ofercie 1 jest nieco lepszy od zakresu oferty 2 (rycina X). Natomiast zakres oferty 4 jest dużo lepszy od zakresu oferty 2, zaś oferty 1 i 3 mają równie wartościowy zakres⁴⁷. Każda ocena uzasadniona jest komentarzem porównującym obie oferty.

kryterium: zakres				
	oferta 1	oferta 2	oferta 3	oferta 4
oferta 1	1	3,00	1,00	0,25
oferta 2	0,33	1	0,33	0,20
oferta 3	1	3	1	0,25
oferta 4	4	5	4,00	1

Rycina X. Procedura AHP – porównanie ofert parami

Źródło: Opracowanie własne.

Oceniający 1:

W ofercie 4 zdecydowanie dogłębniej niż w ofercie 3 omówiono zakres prac, jakie mają zostać podjęte w ramach poszczególnych pytań badawczych. W ofercie 3 nie sformułowano żadnego pytania dodatkowego. W ofercie 4 pojawia się szereg ciekawych rozwiązań, co czyni ofertę dużo atrakcyjniejszą, jak np. propozycja zastosowania nowatorskiego podziału inwestorów (s. 16) czy zastosowanie diamentu konkurencyjności do analizy wpływu władz publicznych na atrakcyjność inwestycyjną. Oferent 4 formułuje szereg trafnych uwag, jak np.: zastrzeżenie dotyczące doboru próby badawczej w kontekście pytania 4 SOPZ (s. 17), zastosowanie nowatorskiego podziału inwestorów w analizie czynników atrakcyjności inwestycyjnej (s. 16) czy uwzględnienie znaczenia SSE dla decyzji o lokalizacji inwestycji przez przedsiębiorców.

⁴⁷ Oceny ofert wypełniają jedynie górną część macierzy. Dolna część wypełnia się automatycznie wartościami odwrotnymi do wartości z górnej części.

W tym momencie kończy się praca merytoryczna osoby oceniającej oferty. Reszta obliczeń dokonywana jest automatycznie. Wyniki wskazane na rycinie X zostają znormalizowane, poprzez podzielenie każdej wartości przez sumę wszystkich wartości w danej kolumnie (rycina Y), przykładowo, dla drugiej wartości w pierwszej kolumnie wygląda to tak:

$$0,33 / (1 + 0,33 + 1 + 4) = 0,33 / 6,33 = 0,05$$

kryterium: zakres					średnia	punktacja
	oferta 1	oferta 2	oferta 3	oferta 4		
oferta 1	0,16	0,25	0,16	0,15	0,18	6
oferta 2	0,05	0,08	0,05	0,12	0,08	3
oferta 3	0,16	0,25	0,16	0,15	0,18	6
oferta 4	0,63	0,42	0,63	0,59	0,57	20

Rycina Y. Procedura AHP – wyliczenie punktacji/rankingu ofert

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie dla każdego wiersza wyliczana jest średnia arytmetyczna, równoznaczna z wynikiem danej oferty. Wyniki te są znormalizowane, czyli sumują się do 1. Jako że do przyznania za kryterium „zakres” było 20 pkt., to najwyższej ocenionej ofercie (oferta 4) przyznajemy właśnie 20 pkt., a punktacja kolejnych ofert wyliczana jest z proporcji. Przykładowo dla oferty 1 wygląda to tak:

$$\text{punktacja oferty 4} / \text{średnia oferty 4} = \text{punktacja oferty 1} / \text{średnia oferty 1}$$

$$\text{punktacja oferty 1} = (\text{punktacja oferty 4} / \text{średnia oferty 4}) * \text{średnia oferty 1}$$

$$\text{punktacja oferty 1} = (20 / 0,57) * 0,18 = 6$$

Trzeba zaznaczyć, że zgodnie z powyższą procedurą punktację otrzymujemy automatycznie i odzwierciedla ona faktyczne różnice w jakości ofert. Tymczasem zgodnie z tradycyjnym podejściem, nawet po wnikliwym zapoznaniu się z ofertą, przez kompetentną osobę, pozostają wątpliwości, czy w stosunku do bardzo dobrej oferty którą oceniliśmy przed chwilą na 18 pkt., ta obecna powinna dostać 8, 10 czy może 12 pkt. W przypadku AHP takich dylematów nie ma i znacznie ograniczone są również możliwości manipulacji oceną.

Procedura AHP powtórzona dla każdego kryterium pozwoli nam uzyskać punktację wszystkich kryteriów, które po zsumowaniu będą stanowiły ostateczny ranking ofert.

Odrzucenie ofert o najniższej jakości – usprawnia proces oceny

Specyfika badań społecznych, której wyróżnikami są m.in. eksperymentowanie, kreatywność, zmienność, krytyczna refleksja, pociąga za sobą konieczność stosowania kryteriów jakościowych. Jak wskazano już w niniejszej ekspertyzie przy konstruowaniu wskaźników jakościowych powinno się uwzględnić m.in. mierniki dotyczące:

- walorów metodologicznych oferty,
- badawczej innowacyjności oferty,
- wartości dodanej planowanych wyników.

Kryteria te są trudno mierzalne. Specyfika zamówienia publicznego na realizację badania wymaga by to Wykonawca popisał się kreatywnością i zrozumieniem potrzeb Zamawiającego, a ten mógł ocenić je przez pryzmat celów które sobie stawia. Dobra oferta na realizację badania to musi być „coś więcej” niż to co Zamawiający zaproponował w SIWZ, tylko w ten sposób Wykonawca zostaje zmuszony do przeanalizowania przedmiotu zamówienia i wykazania się jego zrozumieniem.

Reguły postępowania powinny skłaniać Wykonawcę do stworzenia własnej i jak najlepszej koncepcji badania. Tym czasem reżim zamówień publicznych sprawia, że Zamawiający wskazując w SOPZ pewien zakres (pytania badawcze, metody) tworzy w zasadzie pewną koncepcję minimum, której przepisanie w ofercie już daje szansę na uzyskanie zlecenia⁴⁸. Jeżeli Zamawiający chce pozostawić pewne pole niedookreślone (np. nie wskazanie w SOPZ istotnych pytań bądź nieuszczegółowienie ich, niedoprecyzowanie metod), żeby pozwolić wykonawcom się wykazać, to ryzykuje, że elementy te nie znajdą się w ofertach, a Zamawiający mimo to będzie zmuszony wybrać ofertę która nie odpowiada jego potrzebom. Z drugiej strony, jeżeli Zamawiający pokaże dokładnie minimum które go interesuje, to jest to równoznaczne z napisaniem koncepcji badania za Wykonawcę.

Powyższe niedopasowanie specyfiki badań i pzp powoduje, że jest grupa wykonawców którzy przyjmują taktykę masowego, przygotowywania ofert słabych merytorycznie, ale nie wymagających czasu ani wiedzy bo bazujących na przepisaniu SOPZ i jednolitym szablonie⁴⁹. Podejście takie daje szansę na sukces, gdyż przy znacznej liczbie organizowanych przetargów zawsze znajdą się takie, na które złożono same słabe oferty, lecz spełniające formalne minimum. Zaś zamawiający ma jedynie możliwość formalnego wykluczania ofert, a spośród pozostałych musi w zasadzie coś wybrać, nawet jeżeli żadna z ofert nie spełnia jego oczekiwań.

Słabe, schematyczne oferty wygrywają również w sytuacji gdy nieciekawa, uboga koncepcja idzie w parze z (często rażąco) niską ceną, a Zamawiający w ramach przyjętych reguł nie jest w stanie wykazać, iż oferta ta nie gwarantuje realizacji jego celów.

Rozwiązanie

Rozwiązaniem powyższego problemu byłoby uwzględnienie w mechanizmie oceny merytorycznej ofert klauzuli, iż oferty, które uzyskują mniej niż określoną liczbę punktów za kryteria jakościowe/merytoryczne, nie będą brane pod uwagę przy wyborze Wykonawcy.

⁴⁸ Oczywiście można stawiać wymagania odnośnie np. liczby dodatkowych pytań czy metod, ale to też są wskazania wprost, nie stymulujące kreatywności podejścia, ani nie weryfikujące zrozumienia przedmiotu badania.

⁴⁹ Oferty takie mogą być również konkurencyjne cenowo, gdyż nie potrzeba kompetentnego zespołu do ich przygotowania.

Przykład 1

W ramach przykładowego przetargu za kryterium ceny otrzymać można maks. 40 pkt. zaś za kryteria merytoryczne maks. 60 pkt. W SIWZ zawarto zapis, iż oferty, które otrzymają mniej niż 30 pkt. za kryteria merytoryczne nie będą brane pod uwagę przy wyborze.

W odpowiedzi na ogłoszenie pojawiły się 3 oferty o niskiej jakości merytorycznej. Punktacja wyglądała następująco:

Oferta	Cena	Merytoryka	Razem
1	40	10	50
2	30	20	50
3	30	25	55

Oferta 3 przedstawia najlepszy stosunek ceny do merytoryki. Jednakże wszystkie oferty przedstawiają zbyt niską wartość merytoryczną by zostać wybrane. Przetarg zostaje unieważniony.

Przykład 2

W ramach przykładowego przetargu za kryterium ceny otrzymać można maks. 60 pkt., zaś za kryteria merytoryczne maks. 40 pkt. W SIWZ zawarto zapis, iż oferty, które otrzymają mniej niż 20 pkt. za kryteria merytoryczne nie będą brane pod uwagę przy wyborze.

W odpowiedzi na ogłoszenie pojawiły się 3 oferty. Punktacja wyglądała następująco:

Oferta	Cena	Merytoryka	Razem
1	60	10	70
2	30	30	60
3	30	35	65

Oferta 1 dzięki wyjątkowo niskiej cenie uzyskuje najwyższą punktację. Jednakże jest ona bardzo niskiej jakości merytorycznej dlatego nie może być brana pod uwagę przy wyborze. W tej sytuacji wybrana zostaje oferta 3.

Warto zauważyć, że powyższe rozwiązanie stosowane jest przez Komisję Europejską (ramka poniżej).

Subject: Call for tenders by open procedure n° 2010.CE.16.B.AT.042 – Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy: Work Package 1: examples from enterprise support

Award criteria

The contract will be awarded to the tender that is most economically advantageous. This will be determined in the light of the price and the quality of the tender. The successful tender will be the tender with the lowest ratio of total cost to the quality mark achieved. Tenders with a mark below 50% of available quality points will not be considered. The quality of the tender will be assessed as a function of the following criteria:

- Appropriateness and quality of the methodology for task 2 (40%)
- Appropriateness and quality of the methodology for tasks 1,3 and 4 (30%)
- Quality of planning of human resources and work organization (30%)